

生活保護の点検

藤井 康

はじめに

本年の経済白書によれば、日本経済は戦後最大の不況であった昭和49年度からジグザグ型とはいいながら回復に向いつつあるという。

しかし、ひるがえって国民の生活維持の立場から最近の状況をみるとむしろ暗い指標に満ち国民の生活不安は増幅しているといつてよい。

たとえば、賃金引き上げ率の低下、鎮静化したとはいえ依然2桁に迫る消費者物価上昇率、数次にわたる預貯金利子の引き下げ措置、高水準を続ける失業率および就職難などはこの暗い指標の端的な例である。

この中でとりわけ国民に強い不安を与えているのは雇用問題であろう。

この7月の完全失業者数は105万人、完全失業率(季節調整済)2.1%と戦後の記録的数値を示す一方、有効求人倍率は0.5程度を辛うじて維持しているという厳しい環境がみられる。

とくに、これらの失業者のなかには、世帯の生計中心者である中高年齢者が多数含まれており、先行きの悲観的雇用状況と併せて、国民の生活不安はいよいよ加重されている気配がある。

もちろん、政府もこのような事態に気づかないはずはなく、可能なかぎりの経済・雇用政策を展開し局面の打開に努めつつある。

そこに多少経済優先主義への逆行の危険性もないではないが、いまの急迫した現状のもとでは国民生活の安定のための「前提」としてこれらの政策効果を期待するほかはあるまい。

しかし、このような事態のなかで、経済・雇用諸対策にそのすべてを依存し、社会保障は単にこの効果を見守るのみでよいのであろうか。

確かに、社会保障諸制度は制度的に弾力的運用

が制限されている場合が多く機動性にも乏しいこと、さらに制度自体が不測の事態を予想して体系化されているということから現在の事態に対してことさらに対応策は必ずしも必要としないという見方もできるかも知れない。

しかし、一般的な経済・雇用対策の推進によって、事態が急速に改善される見通しは、今回のそれが資本の循環過程における振幅をこえた構造的なものであるだけに長期化の可能性があるという内容のものであるし、また仮に一般的対策がある程度効を奏するとしてもその間には多数の失業者や生活不安者が累積されているおそれが大きい。

これらの人びとは、その間各種の給付金・退職金その他これまでに蓄積された個人的資産によって一定期間の生活を維持することができたとしても、間もなく限界につき当たらざるを得ないのである。

このような状況のもとでは最終の安全ネットとして社会保障が機能する余地がまだそこに残されていると思われる。

もっとも、社会保障のあらゆる制度にこれを望むのは無理としても、なんらかの対応策を講じうる制度もあるはずである。

それはたとえ遅効性のものであるとしても補完的效果を期待できるであろうし、このことが国民の生活不安に対する安定化対策の一助ともなり得ると考えられる。

このようにみると、いま社会保障にとって必要なことは、それぞれの制度について今後も持続するであろう生活不安の除去のための具体的施策があるかどうかという点検ではないかと思われる。もし、常時点検がなされてきているのであれば、その可否をあらためて確認してみる必要があるというようにいい換えてもよい。いずれにし

でもこのことが社会保障の分野においても必要であろう。

そこで、こういった視点から国民の最終の拠りどころとされている生活保護制度をとり挙げて最近の実施状況を概観するとともに、あらためて主な問題点について検討してみたい。

I 生活保護の実施状況

(1) 世帯と人員

まず、保護世帯の動向からみてみよう。

昭和52年3月現在、保護を受けている世帯は71万7,709世帯である。(以下表1参照)

生活保護の実施状況が厚生省報告例によって毎月統計として把握されるようになったのは、昭和26年4月以降であるが、この時点からこの3月ま

で70万台の世帯数を示したのは、昭和26年度から昭和27年度にかけての1年あまりと昭和48年春の4ヵ月、つぎは昭和50年3月から現在までの2年、この3期間だけである。

とくに、今回は昭和50年3月に70万世帯となって以来、途中若干の起伏はあるがほぼ微増の傾向を維持し本年3月には上掲したように71万7,709世帯にまでに達している。

終戦直後はともかく、昭和26年度以降この2月までの間で最も多かった保護世帯数は昭和27年9月の71万7,572世帯であるから、3月のこの数は記録的である。

そこでつぎに、どういう世帯が、どんな地域において増加しているかについて確かめてみるとつぎのようになる。

表1 生活保護実施概況

				昭和50年 3 月 (A)	昭和51年 3 月	昭和52年 3 月 (B)	(B)/(A)
保 護 世 帯 数 (含停止中)				700,906	712,044	717,709	1.024
世帯類型別世帯数	単身	高 齡 者 世 帯		167,815	169,612	170,579	1.016
		傷 病・障 害 者 世 帯		190,568	196,262	200,686	1.053
		そ の 他 の 世 帯		25,605	23,636	21,599	0.844
	2人以上世帯	高 齡 者 世 帯		50,765	49,602	48,091	0.947
		母 子 世 帯		68,503	72,481	76,289	1.114
		傷 病・障 害 者 世 帯		127,310	132,038	134,664	1.058
そ の 他 の 世 帯			67,565	65,447	63,254	0.936	
稼働状況別世帯数	稼働者のいる世帯			162,267	158,201	155,945	0.961
	(再掲)世帯主が常用勤労者			(28,834)	(30,276)	(31,724)	(1.100)
	稼働者のいない世帯			535,864	550,877	559,217	1.044
地域別世帯数 (含停止中)	市 部			498,050	512,504	522,812	1.050
	(再掲) 10 大 都 市 部			(117,875)	(124,465)	(130,427)	(1.106)
	郡 部			202,856	199,540	194,897	0.961
保 護 実 人 員				1,337,740	1,365,915	1,381,093	1.032
主要扶助件数	生活住宅教育医療	扶 助		1,145,253	1,177,301	1,196,278	1.045
		扶 助		684,730	725,819	758,515	1.103
		扶 助		229,604	235,913	242,501	1.056
		扶 助		775,151	794,971	812,473	1.048
医 療 扶 助 単 給 世 帯 数				158,046	153,739	152,284	0.964
				昭和35年 7 月	昭和40年 7 月	昭和45年 7 月	昭和50年 7 月
年齢階級別保護人員の構成(%)	19 歳 以 下			46.5	41.1	31.9	28.4
	20 ～ 39 歳			19.0	17.0	16.5	14.9
	40 ～ 59 歳			20.0	23.5	25.0	26.5
	60 歳 以 上			14.5	18.4	26.7	30.3
	計			100.0	100.0	100.0	100.0

資料：生活保護速報・被保護者全国一斉調査(厚生省)。

世帯類型（高齢者世帯・母子世帯・傷病、障害者世帯・その他の世帯を単身、2人以上世帯に分類した7区分）の別では、この1年でみて増加に寄与しているのは、傷病、障害者世帯ついで母子世帯であり、このうち、世帯数は少いが母子世帯の増加率の大きさが目立っている。

また、世帯員中に稼働者がいるか、いないかの区分でみると、稼働者がいない世帯が増加しているというこれまでの傾向はいまなお続いているが、稼働者がいる世帯の中で世帯主が常用勤労者である世帯が昭和50年の夏ごろから反転、微増傾向を続けている点が注目される。

もっとも、この世帯主が常用勤労者である世帯は従来微減傾向をたどってきたもので、今回増加に転じたといっても、最も多かった時期の世帯数にくらべると20%ほど少いが、増勢がなおやまないという点で注目されている。

また、抵抗力の弱い単身世帯の動きをみると、総数はこの3月で約39万3,000世帯で、これは保護世帯総数の54%程度になるが、なかでも増加率の大きいのは傷病、障害者世帯である。ただし、単身世帯といっても、この中には入院・施設入所中が約40%、さらに世帯分離の取扱いによって形式上の単身世帯も含まれているので居宅のいわゆる1人暮らしは総数の5割強とみられる。

つぎに、世帯がどのような地域で増加しているかをみると、市部が増加し、逆に郡部は減少しているという動きがみられる。

そこでこれを都道府県・10大都市地域別に昭和50年3月を基準時点とし、昭和51年、昭和52年の3月を比較時点としてこの2点間が漸次増加している地域を拾ってみると、10大都市がこれに該当し、そのほかの道府県では北海道・宮城・埼玉・千葉・神奈川・静岡・三重・滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・岡山・広島・徳島がこれに該当する。つまり、最近の保護世帯の増加は、主として大・中都市地域によってもたらされたものとみることができる。

以上が保護世帯の最近の推移であるが、つぎに保護人員の動きを簡単にふれておこう。

保護人員は、世帯数の増加によって当然増加し

ているが、その数はこの3月で138万1,000人である。

これも昭和26年度以降でみると、これまでで最も多かった時点は、昭和27年9月の209万2,000人であるから、現在はこれの7割弱となる。

保護人員の動きの中でとくに目立つものといえ、それは年齢構成の変化である。これに関する資料は年1回の断面調査によってしか明らかにされないが、直近の資料は、一昨年7月のものとなるが（表1最下欄参照）、40歳以上の中高年齢者の比重が高まる動きを示している。おそらく大筋としては今後もこの傾向が引き続くと考えてよい。

なお、保護人員と関連させて、扶助の受給状況をみておくと、医療扶助受給者が相変らず増加しているが、それとともに、最近では生活・住宅・教育の各扶助の受給者が増加しているのが目につく。したがって、医療扶助のみを受給する単給世帯はさらに減少してきているが、支出面からみると医療扶助単価の伸び率はいぜん大きく、保護費総額に占める医療扶助費の比重は60%を占めて従来と変化はない。

以上が保護実施状況の概観である。

ここで整理をかねて要約しておくと、保護世帯・人員は今回不況の開始後しばらくしてゆるいテンポながら着実な増加をはじめ、この3月には保護統計整備以来の最多の世帯数に達した。

この増加は、主として大都市およびその周辺地域と中都市地域においてもたらされたもので、その他の地域はいぜん減少ないし停滞しており、目下のところ都鄙分断の様相をみせているがやがてこれらの地域も増加に転ずる可能性をもつものとみられる。なお、大都市等地域における増加は廃止世帯（白立）の相対的減少によって保護世帯が累積されたことにもよる。

増加している保護世帯は傷病・障害者世帯および母子世帯であるが、これらの世帯の約半数は稼働者のいる世帯であり、受給の動機はともかく、不況と強いかわりがあるのではないと思われる。また、常用勤労者世帯が、反転増加している

のも、不況のしわよせの結果であろう。

なお、保護世帯の年齢層の比重は中高年齢に傾斜しつつあるが、これも今後テンポを早めることも考えられ、このことは、高齢化社会の到来に伴う処遇のあり方を含め保護制度への警告と受け取るべきである。

さらに、医療扶助単給世帯の減少傾向——併給世帯の増加傾向は、医療関係費の負担増かもしくは受給時点における困窮度が相対的増大のいずれかであるというようにみる必要がある。なお、医療扶助費の増加は相変らず続いており、不況の長期化に伴ってとくに一部弱小地方自治体における財政的影響の増大とこれに伴う運用面への影響は無視し得ないものとなるおそれが大きい。

(2) 保護基準の現状

各種の保護基準および控除額等が、この4月に引き上げられ、また9月からは米価値上げに対応して食費を内容とする一部の保護基準および控除額に補正の措置が講じられた。

この結果、保護基準のうちの基準的生活費である生活扶助基準は、この9月の補正後、1級地標準4人世帯（年齢構成男35歳、女30歳、男9歳〔小学3年生〕、女4歳で構成）で9万5,794円となった。

この額に、住宅扶助および教育扶助の各一般基準を加えたものが最低生活費とよばれ、受給に際して1つの目安とされているが、その額は9月現在で10万5,984円となる。（ただし家賃・間代等が高額の場合は、特別の基準によってさらに増額される）。

ところで現在の保護基準等の引き上げ方式は、生活扶助基準の引き上げに準拠して引き上げられるものと、それ以外（その扶助等に対応する支出の実態に即して随時改定するもの）とに分けられる。

したがって、生活扶助基準は、金額が大きいこと、内容が衣食の費用であるばかりでなく、他の基準等にも影響力をもつという意味で最も関心の高い扶助基準となっている。

生活扶助基準額の算定方式は、いまさら説明す

るまでもないことだが、昭和39年12月、中央社会福祉審議会の生活保護専門分科会の中間報告の趣旨に基づいて昭和40年度以降要求—算定方式として採用されてきているもので、一般に格差縮小方式とよばれているものである。

この算定方式の根拠となっている中間報告の生活保護水準の改善の方途の箇所について、文面上の表現そのままを借りると、全都市勤労者世帯の「第Ⅰ・10分位階級における消費水準の最近の上昇率に加えて、第Ⅰ・10分位階級と生活保護階級との格差縮小を見込んだ改善を行うべきである」となる。

したがって、現在の政府経済見通しによる当該年度の人口1人当り換算個人消費伸び率プラス格差縮小分というものとは若干相違する。この相違は第Ⅰ・10分位階級の消費水準の予測が困難であるという理由からであるが、現在の生活扶助基準がこの原表現つまり第Ⅰ・10分位階級の消費水準の伸び率プラスアルファという水準で改善されているかどうかを確かめてみるとつぎのようになる。ただし、使用する資料はその後F.I.E.Sは全国に拡大して調査されており、資料の安定性・利用頻度からみて全国勤労者世帯の第Ⅰ・10分位階級の消費水準のほうを用いるのが適当と思われるのでこれによって昭和40年度から昭和50年度までの対比をしてみると表2のようになる。

表2 生活扶助基準と全国勤労者世帯Ⅰ・10分位階級の消費支出の伸び率比較

	標準4人世帯生活扶助基準額（1級地当初）	全国勤労者世帯Ⅰ・10分位階級1人当り換算消費支出額
昭和40年度(A)	18,204 円	7,472 円
昭和50年度(B)	74,952	29,708
(B)/(A)	4.12倍	3.98倍

資料：F.I.E.Sより算出（歴年）。

つまり、生活扶助基準の増加倍率は第Ⅰ・10分位階級の消費水準のそれよりも大きく前記分科会の趣旨を名目的には確保している水準といえる。なお、保護基準に関連するいくつかの資料との相対的關係がどのような結果になっているかという点も重要と思われるので同様の方法によって倍率を算出してみたところその結果は表3のようにな

表 3 生活扶助基準関連指標の伸び率比較

		昭和40年 (A)	昭和50年 (B)	(B)/(A)
家計費関係	東京区部被保護労働者世帯1人当り換算消費支出額	円 7,351	円 28,421	倍 3.87
	東京都一般勤労者世帯1人当り換算消費支出額	14,636	49,071	3.35
	全国一般勤労者世帯1人当り換算消費支出額	12,215	44,678	3.66
賃金関係	製造業・規模別き まって支給賃金	1 ~ 4 人 21,453	84,112	3.92
	5 ~ 29 人	23,633	96,766	4.09
	30 人以上	28,817	121,825	4.23
	国家公務員平均給与	36,640	144,830	3.95
税関係	所得税課税最低限月額 (初年度4人世帯)	39,503	152,500	3.86
	住民税課税最低限月額 (4人世帯)	30,905	109,091	3.53

資料：F.I.E.S・被保護者生活実態調査・毎月勤労統計。

る。

すなわち、生活扶助基準の倍率を上回っているのはこの中では雇用者規模が30人以上事業所における賃金増加倍率4.23のみであり、このほかはいずれも生活扶助基準を下回っている。

もっとも、この表には掲げていないが、昭和37年8月の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」の中で示されている「生活保護水準の引き上げは、当面、昭和45年に少なくとも昭和36年度当初の水準の実質3倍」という線には昭和52年9月の生活扶助基準でもまだ到達していない。ちなみに、昭和36年当初の生活扶助基準額に対してこの9月の生活扶助基準額は名目では9.26倍となるがこの間の全国消費者物価はまだ公表されていないが、おそらく3.4倍前後になるとみられるから実質3倍にはわずかながら達していない。3倍となるためには少なくとも現時点で昭和36年度当初額の10倍をこえる名目水準となっていなければならない。

しかし、保護世帯と一般世帯との実態生計費の格差に目を転じるとこの間にかかなり改善されてきている。

厚生省がP・R資料として度々使用しているのでくわしくはふれないが東京における一般勤労者世帯と保護労働者世帯（日雇労働者世帯と家内労働

者世帯の合計で常用勤労者世帯は含めていない。）との消費水準格差は、昭和40年（度）当時の50.2%から昭和50年（度）には57.9%と縮小してきている。

ただし、これは一部地域の特定世帯間の格差をみたものでしかないので、現状の水準の位置づけをより明確にするため、全国のかつ数種の世帯について消費格差を算出してみると表4のようになる。

表 4 一般世帯に対する保護世帯の消費支出格差 (%)

		保護世帯平均1人当り換算消費支出額 (24,520円)	保護労働者世帯1人当り換算消費支出額 (24,944円)	保護高齢者世帯1人当り換算消費支出額 (23,560円)
一般世帯（全国）	勤労者世帯平均1人当り換算消費支出額 (44,678円)	54.9	55.8	52.7
	勤労者世帯収入I・10分位階級1人当り換算消費支出額 (29,708円)	82.5	84.0	79.3
	全世帯1人当り換算消費支出額 (40,612円)	60.4	61.4	58.0
	世帯主60歳以上全世帯1人当り換算消費支出額 (35,062円)	69.9	71.1	67.2

資料：F.I.E.S（昭和50年）および被保護者生活実態調査（昭和50年度）

保護世帯の家計調査は多少精度上の問題があるが、あえていえば全国勤労者世帯平均に対する格差は前記東京における格差よりも数ポイント下回っている。

しかし、保護世帯の場合は表頭カッコ内に掲げた金額から明らかなように世帯の種類にかかわらず消費支出額は同額に近いたため、同一類型の一般世帯との格差には大きな差はみられない。

ところで、つぎに現在の保護世帯の水準が、どのような位置づけかを所得分布のうえから確かめておこう。

すなわち、昭和50年F.I.E.Sの全国全世帯年間収入階級分布に同じく昭和50年の全国保護世帯平均収入額101万円を当てはめてみると、下から数えておおむね6%ぐらいのところに位置して

いる。F.I.E.Sは農家世帯を含んでいないから厳密には全国的位置づけとはいえないが、これを合せてもこの位置づけはそう大きく変わることはない。

なお、保護世帯の消費支出額を逆に上記の年間収入階級の水準にあてはめてみると、現在の保護世帯の消費支出額は一般世帯の年間収入額でいえば130万円ぐらいの年間収入階級の消費水準となる。これは消費性向が一般世帯でこの程度の収入階級の場合には73%前後であるのに対して保護世帯のそれは92%ほどになっているためである。

消費性向が高いことを単純に即窮迫というふうに結びつけられないとしても一般世帯の状況とは著しくかけ離れており、それに近い状態ではないかと思われる。

以上生活保護基準の現状について述べてきた。

これと前項の保護の実施状況とを合せてみたかぎりでは、生活保護制度は最近の深刻な事態の中でともかくも機能してきているようにみてとれる。

しかし、確かな資料は持ち合わせてはいないが、最近の事態が社会不安を招じかねないという切迫感をもってこれを見ている人びとや、今回の離職対象者の数倍にもおよぶ不安定就労者が排出していると指摘する人びとが存在していることからすれば、保護世帯の2万世帯弱程度の増加をもって制度が合目的的に機能しているというふうにはいい切れない。

また仮に上記の指摘が実態的に杞憂であるとしたとしても、これまでに生活保護制度に寄せられた数多くの提案や批判——これらの多くは制度機能を制限的にするものであるというものであるが——にじゅうぶん応えることなしに、今日まで引き継がれてきているという事実をみると、制度が今日の事態のなかで文字通り対応し機能しているとはいいいくように思われる。

そこでつぎにこれまでの制度に対する批判等を含め制度のおもな問題点についてふれていくこととする。

II 問題点と改善の手がかり

いうまでもないが、生活保護制度は所得の喪失や中断によって生活の維持が困難になった場合に原因の如何を問わず最低生活の水準まで所得を保障する一方、自立条件の整備を援助していくことが目的とされている。

したがって、制度の目的が達せられているかどうかの判断の分岐点は、保障する水準が法の規定する健康かつ文化的な最低限度の生活水準であるかどうかにある。

ところがこの規定は抽象的であるため判断が多岐に分れ水準に対しての批判が跡をたたない。もちろん、批判が存在することそれ自体は水準の改善に連動するという点で大いに望ましい。

問題はコンセンサスが得られていない状況の中で、政府は一定の具体的水準を決定しこれを適用していかなければならないというところにある。

すなわち、現在の予算要求手続きのもとでは、コンセンサスの不成立が、政府部内における予算調整過程において、財政優位の力の論理が働きやすくなることは否定できないからである。

この結果、そこでは往々にして貧困者の生活は抽象化されてしまうという危険にさらされる。

格差縮小方式は、政府経済見通しの個人消費支出の伸び率という指標にリンクされており、この点では要求—査定過程で力の論理が働く余地は制限されるが、リンクさせるという点で、方式自体の中にいぜん貧困生活の抽象化の危険性が存在しているといえる。

したがって、政府の立場からすれば、あるいはこの危険性を回避するために、具体的水準に関するコンセンサスの成立を望ましいものと考えているかも知れない。

確かに、それは望ましいことには違いないが、当面それを期待することはこれまでの経過からいって無理がある。したがって、政府としては、合意が成立するような具体的水準の設定に努力するという立場を当分続けるほかはないといえよう。

ただし、早い機会に合意がもたらされるような環境の整備などに十分留意していく必要があるこ

とはいうまでもないし、またそれまでの間、批判は国民参加の変形であるという立場から謙虚にこれを受けとめていくという姿勢も持続していくべきであろう。

ところで、このような具体的な水準を設定するに当たって、最も重要視されなければならないことは、その前提である。

それにはいくつかのものがあろうと思うが、差し当たって挙げておきたいのは次の2点である。

その1つは、設定されるべき水準は、単に生理的維持の水準をこえたものでなければならないことである。単に栄養学的な需要を充足していることをもって事足りるということではなく、それは一般社会の生活様式を特別の努力を要求されることなく実現できる程度のものでなければならないということである。

一般世帯に対し単純に一定の格差の目標値を掲げるというような発想は本末転倒の議論であり、またあらかじめ財政枠を考慮するようなことも直接人間の最低生活にかかわるものである以上不当であることはもちろんである。

ところでもう1つの前提は、水準の設定に際して今日行われているような消費水準とストックとがそれぞれ別個に分離されたものとして生活をとらえるというのではなく、まず生活を総体としてとらえ、割振りはこれをベースとしてそのあとの手順として考えなければならないということである。

例を挙げておこう。

昭和50年のF.I.E.S.結果によると、全国全世帯の年間収入階級第I・5分位階級における世帯人員1人当り換算の消費支出額および同じくF.I.E.S.の年間収入100万～119万円階級の消費支出額は、表5に掲げたようにそれぞれ2万3,242円、2万1,623円である。これに対して、全国保護世帯のそれは2万4,520円である。

この額のみを見れば、保護支給額を収入の主たる源泉としている保護世帯の生活は、すでに第I・5分位階級の水準を上回っており、ほとんど改善の必要はないのではないかという見方をする人も少なくはないと思われる。

表5 全国全世帯と保護世帯のおもな費目別消費支出構成 (%)

	全 国 全 世 帯		全 国 保 護 世 帯 平 均 (24,520円)
	年間収入第 I・5分位 階級 (23,242円)	年間収入 100万～119 万円階級 (21,623円)	
消 費 支 出	100.0	100.0	100.0
食 料 費	44.8	47.2	46.7
主 食	6.9	7.3	9.8
副 食	25.4	27.0	25.3
し 好 品	9.1	9.5	7.8
外 食	3.5	3.4	3.8
住 居 費	8.5	7.9	11.0
(再掲)家賃・地代	4.3	4.0	5.6
(再掲)家具什器	2.7	2.3	4.0
光 熱 費	6.0	6.3	5.6
被 服 費	7.8	7.2	10.4
雑 費	32.8	31.4	26.3
(再掲)教養娯楽	6.2	5.9	4.8
(再掲)交 際 費	7.3	7.2	3.9

資料：F.I.E.S. (昭和50年)、被保護者生活実態調査 (昭和51年度)。
注：表頭()内金額は、世帯人員1人当り換算消費支出額。

しかし、さらに家計内容に立ち入って費目配分の状況をみると、保護世帯と、第I・5分位階級世帯および併せて掲げておいた年間収入100万～119万円階級世帯（この世帯の中には理論的には保護世帯もサンプルとして含まれているが、その量は無視できる程度のものと考えられる。）との間には配分内容にかなりの相違がみられる。

すなわち、保護世帯は一般低所得層にくらべて、食料費では主食に、その他の費目では家賃・間代、家具什器、被服費に比重をおいた支出をしている。

家計の支出は、その世帯の資産その他のストックをベースとして行われており、もしこの資産等が著しく不足する場合は、まずその充当が先行し、その他のものの支出は差当り制限ないし猶予するのが通常である。

このように見ると、前記の一般低所得層と保護世帯のあいだの費目配分の相違は、保護世帯は特殊の生活様式を形成しているということではなく、資産の保有量の差から生じているという見方が必要なのではないかと思うのである。つまり名目的フローの水準を追うのみでは実生活の把握には限界があるという1つの例である。

昭和40年度以降生活扶助基準の算定方式とし

て採用されている格差縮小方式は、前述のように財政的掣肘をできるだけ排除し、安定的な改善を図る方式として維持されてきた。

しかし、もともとはこの方式は、合理的方式が発見されるまでのいわばつなぎの方式であった。

一定時点の生活態様を基準とし、これに名目的消費水準の上昇率を累乗していくというこの方式は、使用期間が長期化すればそれだけ現実生活との遊離をひき起すことになるという欠陥に加えて、フローの水準のみを追うことは、生活自体を別個の概念に置き換えてしまうという危険性をみてとっていたからではないかと思う。

以上、水準設定に際しての前提として2点ほど挙げたが、つぎに資産に関連した制度的問題点についてふれておこう。

生活保護制度の諸規定をめぐり、これまでに数多くの問題点の指摘が行われてきている。

その主なものを挙げると保護の単位に関するもの（保護は世帯を単位として行われ、個人単位を例外としているが、最近の家族関係等から世帯の範囲を緩和せよというもの）のほか、扶養義務の範囲に関するもの（保護受給の際、扶養義務者の扶養がまず要求されるが扶養義務者の範囲がを限定せよというもの）および資産保有に関するものなど補足性に関するものである。

いまとりあげようとしているのはこのうちの最後の補足性についてである。くどいようだが、これに該当する条項（法第4条第1項）を引用しておく、「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維持のために活用することを要件として行われる」とあり、これがいわゆる補足性の原理といわれるものである。

実質的な保護の受給条件であるが、現時点でのこの表現はいかに厳しい。

制度の利用に際し、なんらかの受給要件を要求されるのは当然であるが、このような厳格な規定が今日もなお生き続けているというところに問題がある。

もちろん、制度がスタートした頃とくらべると、この取扱いはかなり緩和されてきているが、規定

が存在している以上緩和には限界がある。

たとえば既述のように、生活そのものは、一定の資産ストックを前提にして繰り返えされていくが、この規定はこの実態を制約している。

一般世帯を対象とする福祉対策においては、制度の利用に際し、その受給要件としてこのような厳しさを要求してはいない。税法上の所得制限措置が主流である。このことは制度創設時の意図がどうであろうと、今日では保護世帯を特別のものとして一般社会から疎隔する効果をもたらすことになる。

また、制度が保護世帯の自立を標榜しながら、実は自立のためのスタートラインを、一般世帯よりも後方に位置させるという、矛盾した取扱いとなっているともいえる。

さらに、通常所得の喪失ないし中断により、生活保護制度の門戸を叩くまでには、あらゆる資産を処分しまたは能力を活用しつくしているとみるのが常識であるから、さらに以要以上に高い障壁を設ける必要はないといえる。

制度の機能が十分発揮されることがとくに要請されている最近の社会状況からすれば、このような「求援抑制」的措置はできるだけ早い機会に更改する必要がある。

厚生大臣の諮問に対し、昭和46年12月、中央社会福祉審議会が答申した「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方」の中でも、この資産の取扱いについて関心を示しインカム・テストの検討を提案している。

にもかかわらず、その後この問題の具体的進展がみられないのは残念である。

以上2つの問題点について点検めいたことを行ってきたが、今後の問題としてもう1つだけ加えておきたいことは生活保護制度は、高齢化社会の到来に対しても、その備えがなされなければならないということである。

65歳以上の人口は当面年30万人ずつ増加し、やがてそれは40万人となり、17.8年後の昭和70年ごろにはほぼ現在の倍近くに達し、その後も増加を続けると推計されている。

現在、65歳以上で生活保護を受給している者は

おおよそ30万人、これは当該年齢人口1,000人当たり（保護率）にして34人となる。

好ましい計算ではないが、この保護率がそのまま将来も維持されるとすると、昭和70年には当然ながら倍増し約56万人となる。ちなみに65歳以上人口がピークとなる約40年後の昭和95年ごろには同じ計算で65歳以上保護受給者は90万人に達する。

もちろん、このような事態を極力回避するようにしなければならないが、といって生活保護制度としては、不用意にこれを迎えるわけにはいかない。

高齢の保護受給者については、所得の保障以上にいわゆる福祉サービスについての配慮が必要である。

昭和51年7月に行政管理庁は、生活保護に関する行政監察結果に基づく勧告を行っているが、その中でハンディキャップ層の増加に対処するために「単に経済給付にとどまらず、被保護世帯それぞれの多様な福祉ニーズを的確にはあくし、これに対応した関連福祉施策を総合的に活用して援護の充実強化を図ることが要請される」にもかかわらず、「活用が不十分」として、その是正を勧告している。

人口の高齢化が進行するに伴って、それは他の福祉対策との調整をふまえてのことだが、保護の運営体制の拡充強化も迫られてくることになる。

このようなことから制度の点検を避けるわけにはいかない時期に至っているといえるだろう。

おわりに

現行の制度が制定されてからすでに四半世紀を経過した。

この間、他制度が未整備であったこともあり、長い期間にわたり所得保障制度の中軸の座を占め続けてきた。

しかもこの制度は、終戦後の混乱期のなかで制定されたにもかかわらず、当時としてはその革新性と緻密な構成のゆえにいち早く定着し、その後も本質的な手直しが全く行われないうまま今日まで

引き継がれてきた。

いかなる制度といえども社会との遊離が著しくなれば制度は更改される。

したがって、制定時そのままの姿で長期にわたり維持されてきたのは、社会との遊離がなかったからという言い方もできる。

確かに現制度の内容には今日でもなんら更改を要さないものも少なくない。

しかし、ここで指摘したような問題点もまた少なくない。

にもかかわらず今日まで維持されてきたのは何故であろうか。

多分、これまでの制度に対する批判の多くが保護基準に集中的であり、制度の古い体質部分がその陰にかくされて表面化が遅れたことや、この制度の運用実績が累積されていく過程で、定形的な観念体が担当者の中に築き上げられ、それらが新しい対応を強く阻んできたことに求められるのではないだろうか。

しかもこのような古い体質はこの制度自体のみにとどまっていただけではなく、各種の社会福祉施策の内容をも拘束してきた。

もちろん、社会福祉諸施策が、国民の生活の条件として定着するに伴い次第にこの影響下からのがれつつあるが、なお残滓は失われていないようにも見受けられる。

いずれにしてもこれは早い時期に対症的ではなく総合的見地から克服していかなければならない。

最近、生活保護制度に対する諸分野での関心は低下しているように思われる。

他の施策が充実した結果、制度への期待が相対的に低下したというのであればこれは大いに歓迎すべきことである。

しかし最近の保護の動向は、これとは逆の動きを示している。

もし、制度が社会との間にズレがあり、その結果関心が低下しているとするならば事は重大である。

制度の点検を強調するのはこういう点を恐れているからでもある。