

生活保護の動向の世帯要因

大倉 正臣*

1 はじめに

NHKが本年の1月31日から数回にわたって「無縁社会」に関する番組を放映して大きな反響を生んだ。そこには、血縁、地縁、社縁から切り離された老若男女が登場した。人の最後の絆である家族との関わりを失った人の最後はあわれであり、骨壺が埋葬業者から宅急便で富山県高岡市の寺に送られ無縁仏として吊られることがあるという。最近では、所在の知れない高齢者の記事が新聞をにぎわせ、また、9月2日に厚生労働省が発表した若年者雇用実態調査によると学校卒業後に非正社員として就職した人のうち6割がその後も非正社員として働いているという。このような社会的状況が、少なからず生活保護の動向に関係することは言うまでもないであろう。

ところで、生活保護の動向については、被保護人員の推移を対象に、景気の動向との関係で語られることが多い。例えば、川上昌子は、「被保護人員、保護率の経年変化と景気の動向は、景気がよければ減少し、悪ければ増加するという関係が在るはずである。」^①と述べているし、川崎竜太は、「被保護人員の動きは、社会情勢や経済情勢などの社会変動に応じて推移する傾向がある。」と述べ、神武景気、なべ底景気などの景気の動向と被保護人員の増減について説明している。^②

これに対し清水浩一は、経済動向を示す景気動向が保護受給者の増減に影響を与えていることは読み取れるが、保護受給者の基本的動向は、保護受給者の減少と非稼働世帯化という二つの側面であり、その要因には社会的要因、制度的要因、行政的要因の三つがあるとし、より広い視点から生活保護の動向を捉えている。^③

人々の生活は、基本的に世帯を単位に行われており、生活保護法も世帯単位の原則により、世帯を単位に保護の要否及び程度を定めることになっている。生活困窮という経済状態は生計を一つにしている世帯員全体に現れる現象だからである。従って被保護人員の動向も被保護世帯の動向によって規定されることになる。そして、その時々世帯の内容は短期的な景気動向によって左右されるというよりも、長期的な社会的経済的変動との関わりの中で変化していくから、被保護世帯の動向を問題とする場合も、この大きな社会的経済的変動との関係で世帯を捉えていくことが大切であると思われる。

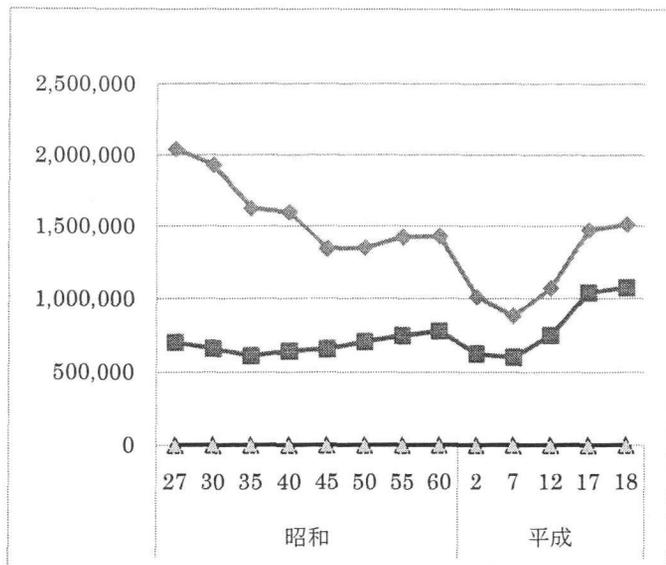
また、世帯は、生計を同じくする人々の集団であり、一般的に、一つの世帯は複数の世帯員によって構成されるから被保護人員と被保護世帯数との間に一定の「差」を生ずることになり、この「差」の大きさが被保護人員を左右することになる。そこで、本論文は、被保護人員と被保護世帯数の間にあるこの「差」に着目しつつ、被保護世帯を、わが国の世帯構造の変化と人口動態に関連させながら考察し、生活保護の動向を左右する主要因

* 聖徳大学社会福祉学科 教授、東洋大学社会学部 非常勤講師

は、短期的景気の動向ではなく、長期的な社会的経済的変動によってもたらされる世帯の小規模化、非稼働化、多子世帯、高齢世帯という被保護世帯の構造にあることを説明しようとするものである。

2 被保護人員と被保護世帯の全体的推移

図 被保護人員と被保護世帯の推移



生活保護の動向については、被保護人員の動向と、被保護世帯の動向が別々に説明されることが多い。しかし、生活保護法第 10 条の世帯単位原則により、保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとされるから、被保護人員の動向は被保護世帯の動向によって規定されることになる。そして、保護が、世帯を単位に行われるのは、生活困窮という状態は、「生計を同一にしている世帯全体を観察して、初めて把握される現象である」という社会通念に基づくものだからである。」④ 生計をともにして生活する世帯員の中の一人だけが裕福で他の世帯員は貧困であるということは通常では考えられない。

世帯とは「家計を一つにする消費生活上の一単位であり、従って、一人でもよい」⑤ が、多くの場合は同一の住居に居住し、生計を一つにしている者の集まりであるから、被保護人員と被保護世帯数との間に「差」があることは自然の状態である。図は、被保護人員と被保護世帯数の推移を折れ線グラフに表したものであるが、この「差」が、時間とともに変化する。そして、この「差」の変化を観察すると、そこに二つの基本的な流れがあることを発見する。

表1 年齢階級別被保護人員

		0～14歳 (年少人口)		15～64歳 (生産年齢人口)		65歳以上 (老年人口)	
		人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
昭和	27						
	30	813,766	38.2	1,126,014	52.9	190,182	8.9
	35	578,162	33.5	958,585	55.6	188,187	10.9
	40	463,419	29.3	903,645	57.2	213,623	13.5
	45	304,256	22.9	756,707	57.0	267,017	20.1
	50	265,615	20.4	735,384	56.5	301,054	23.1
	55	294,247	21.4	787,896	57.2	295,438	21.4
	60	293,595	20.9	810,282	57.8	298,351	21.3
平成	2	166,696	16.7	561,716	56.2	271,687	17.1
	7	109,130	12.7	463,555	54.2	283,708	33.1
	12	123,710	12.0	530,938	51.5	377,122	36.5
	17	169,867	11.9	708,264	49.4	555,096	38.7
	19	169,087	11.3	716,610	47.7	616,963	41.0

注 「生活保護の動向」中央法規では、年齢階級別被保護人員について、6歳から19歳の年齢について統計をとっている。これを、6歳から14歳までの年少人口と15歳以上の生産年齢人口に年数に応じ配分して表を作成している。

一つは、被保護人員の増減とは別に、この「差」が時間の経過とともに一貫して縮小していく流れである。この被保護人員と被保護世帯数との「差」は、被保護人員を被保護世帯数で割った値で表わせるものであり、それは被保護世帯の平均世帯人数で表わすこともできる。この「差」である被保護世帯の平均世帯人員は、昭和27年に2.9人であったが、わが国が高齢化社会に入った昭和45年に2.0人、さらに15年後の昭和60年に1.8人、そして平成18年には1.4人となり一貫して縮小している。それは、被保護世帯が年々小規模化していることを示すものであり、わが国の世帯が、三世帯世帯から単独世帯、核家族世帯へと構造的に変化していることに対応するものであると言えよう。

二つめは、この「差」が時間の経過の中でその内容を変えていく流れであり、その流れを3期に区分することができる。第1期が昭和27年から昭和45年にかけて「差」が急激に縮小する時期であり、第2期が昭和45年から昭和60年にかけて「差」が1.9倍（被保護平均世帯人員1.9人）前後で安定的に推移する時期であり、第3期が平成7年から今日までで「差」が1.5倍（被保護平均世帯人員1.5人）以下になりきわめて小さな「差」となっている時期である。

この「差」を、0歳から14歳までの年少人口、15歳から64歳までの生産年齢人口、65歳以上の老年人口に区分してその関係を考察すると次のような特徴が浮かんでくる。第1期は、被保護人員の中で子どもの占める割合が高く、昭和30年の38.2%を最高に被保護

人員の3割を占めている年少人口期とも呼べる時期である。それと反対に高齢者の割合が増えていくのが老年人口期とも呼べる第3期である。そして、その間にあって年少人口の減少と老年人口の増加が均衡してともに20%前後で推移するのが第2期であり少老均衡期とも呼ぶことのできる時期である。これらの特徴は、子どもが多い時代から高齢者の多い時代へというわが国の人口の動態に関連して現れるものである。

3 世帯構造の変化と被保護世帯

1) 世帯構造の変化

わが国は、昭和29年頃まで農村中心の社会であり、農業、水産業等に従事する第一次産業の就業者人口は約1559万人であったが、その後減少を重ね平成19年には272万人まで減少した。それに代わって増加したのが製造業、建設業等に従事する第二次産業の就業者人口であり、昭和28年の1402万人が平成4年に2194万人に増加し、その後減少して平成19年に1721万人となった。これに対し商業、運輸通信業等に従事する第三次産業の就業者人口は、昭和28年こそ第一次産業を下回るものの、その後安定的に増加を続け平成19年には4342万人となり、就業人口に占める割合も約67.7%に達している。これが第一次産業から第二次産業へ、さらに第二次産業から第三次産業へとと言われる産業別就業者人口から見た産業構造の変化の内容である。

この産業構造の変化は国全体の人口の増加をともなって変化するが、それとともに農村から都市への人口の移動を伴い、特に、東京、名古屋、大阪の三大都市圏の人口を増大させた。この農村から都市への人口移動は、子が親世帯から離れて新しい世帯を形成することにより世帯の増加を引き起こしたが、それだけでなく、国全体の人口増加を2倍以上上回る速度で世帯数の増加をもたらし、このことが平均世帯人員の減少・小規模世帯化に大きく作用した。

2) 保護の要因としての小規模世帯

次の「表2」は、国全体の平均世帯人員と被保護世帯の平均世帯人員を比較し、併せて世帯保護率を表わしたものである。この表から明らかなように、上述の経済的社会的背景の下で国全体の平均世帯人員は時間の経過とともに減少するが、それに合わせて被保護世帯の平均世帯人員も減少する。しかし、被保護世帯の平均世帯人員は国全体の平均世帯人員に比べて少ない。国全体の平均世帯人員は被保護世帯のそれに比べ昭和30年に1.6倍、昭和60年に1.8倍、平成18年に1.9倍であり、その差は年々拡大し、被保護世帯の小規模化がより進行している。

今、一人世帯と二人世帯の小規模世帯が、それぞれの世帯に占める割合を比較すると、表にはないが次のようになる。国全体の場合は、昭和35年が27.6%、昭和60年が36.9%、平成19年が53.6%である。これに対し被保護世帯の場合は、昭和35年が49.8%、昭和60年が77.5%、平成19年が74.7%であり約2倍の差がある。これを一人世帯と比較するとその差は約3倍となり、被保護世帯の小規模化が著しいことが分かる。

表 2 平均世帯人員比較表

		世帯数 (千世帯)	平均世帯人員 (人)	被保護世帯 (世帯)	平均被保護世帯人員 (人)	世帯保護率 (%)
昭和	30	18.963	4.68	661.036	2.92	34.9
	35	22.476	4.13	611.456	2.66	27.2
	40	25.940	3.75	643.905	2.48	24.8
	45	29.887	3.45	658.277	2.04	22.0
	50	32.877	3.35	707.514	1.19	21.5
	55	35.338	3.28	746.997	1.91	21.1
	60	37.226	3.22	780.507	1.83	21.0
平成	2	40.273	3.05	623.755	1.63	15.5
	7	40.770	2.91	601.925	1.47	14.8
	12	45.545	2.76	751.303	1.43	16.5
	18	47.531	2.65	1,075.820	1.41	22.6

国全体の一人世帯、二人世帯の場合、そこには、高齢者、傷病者、障害者だけでなく多くの若年者、壮年者も含まれ、また、経済的に貧しい者だけでなく豊かな者も含まれるが、被保護世帯の場合は、子世帯の扶養関係から離れて年金だけの生活となり生活が困窮化する高齢者や親世帯から分離独立し生活保護を活用しながら経済的自立を図る障害者が被保護者となることなどから、一人世帯、二人世帯の占める割合が高くなるという性質をもっている。これが、被保護世帯の平均世帯人員が国全体の平均世帯人員に比べて小さくなる主な理由の一つであり、被保護世帯の「小規模世帯」は構造的なものとして生活保護受給の要因の一つとして把握されることになる。

一人世帯（単身世帯）の貧困については、岩田正美も「世帯類型では、... 単身世帯の貧困率が極めて高く、1994年には単身世帯の4分の1強が貧困となっている。... 特に40歳以上で急激に貧困率が高まっている」と述べている。また、「現在休職中の世帯で貧困率が高いこと、... ワーキングプアが単身女性で15%、女性世帯主世帯（多くはシングルマザーの世帯）で18%と高いことなどが明らかにされている。」^⑥と近年の単身世帯の貧困の動向の一端にふれている。

3) 保護の要因としての非稼働世帯

「表2」に見るように、国全体の世帯数は年々増加するが、それと反対に世帯保護率は年々減少しており、それに合わせて被保護世帯数は昭和35年まで減少するものの、その後は増加傾向をたどる。この時期は、わが国経済の高度経済成長の時代であり、保護の動向は経済情勢などの変動に応じて推移する傾向が強いとすれば、被保護世帯数は経済成長とともに減少しなければならない。

この一見矛盾する現象が現れる形式的理由は、数字の綾とも言うべきもので、母数となる国全体の世帯数の増加が大きいために世帯保護率が小さくなくても出てくる絶対数は大きくなるというものである。たしかに、高度経済成長とともに世帯保護率が減少したこと

は、経済変動が保護の動向に大きく影響したと考えることができる。しかし、高度経済成長を経て国民生活が豊かになり、やがて一億総中流と言われるようになる中で、被保護世帯数が減少しなかったことについては、それなりの実質的理由が存在するはずである。

清水浩一は、保護受給者の基本的動向の一つは非稼働世帯化であると述べているが、非稼働世帯が被保護世帯に占める比率は、昭和 35 年に 44.8%、その後年々増加し平成 13 年に 88.1%で最大値となり、その後やや減少するものの被稼働世帯化が確実に進んでいることは明かである。

非稼働世帯の内容は、そのほとんどが高齢者世帯と傷病・障害者世帯であるが、この二つの世帯が被保護世帯に占める割合は昭和 35 年に約 52%であったが年々増加し、平成 18 年に 81%になり被保護世帯の大半を占めるようになっていく。この間の推移を見ると両世帯ともに昭和 60 年まで、ほぼ、その世帯数を増加させており、また、この両者を含む非稼働世帯が被保護世帯に占める割合も 78%前後の高いレベルで推移している。

これらの世帯の多くは年金だけ、または、無年金で生活している世帯であり、高度経済成長下においてもその果実を受けることの少なかった世帯である。いわば経済発展と切り離された状態に置かれた世帯であり、そのことが高度経済成長の下にあっても被保護世帯数が上昇を続けた実質的な理由である。かくして、景気の変動に左右されることの少ない「非稼働世帯」が生活保護受給の主な要因として把握されることになる。

4 人口の動態と被保護世帯

1) わが国の人口の動向

わが国の人口は、昭和 25 年に 8320 万人であったが、年々増加し、昭和 45 年に 1 億 372 万人、平成 19 年に 1 億 2777 万人となった。この総人口を 0 歳から 14 歳までの年少人口、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口、65 歳以上の老年人口に 3 区分しその比率の推移を見ると、年少人口は昭和 25 年に 35.4%、そこから平成 19 年の 13.5%へと減少するが、反対に老年人口は同 4.9%から同 21.5%へと増大し、平成 10 年前後にその割合が逆転した。その間にあって生産年齢人口は 60%台で安定的に推移している。

わが国の現在の人口構造は、少子高齢化が大きな特徴の一つであるが、少子化に関係する出生数は終戦後の昭和 24 年に約 270 万人であったが翌年から少しずつ減少し、昭和 45 年に約 193 万人となり、さらに平成 18 年には約 109 万人にまで減少した。これに伴い一人の女性が生涯にわたって出産する子どもの数を表す合計特殊出生率は昭和 24 年の 4.32 人から平成 18 年には 1.32 人まで減少した。

一方、死亡数は、昭和 25 年の約 90.5 万人から昭和 47 年に約 68.4 万人に減少したが、その後増加し平成 18 年に約 108 万人となった。乳児死亡数と新生児死亡数はいずれも一貫して減少しているため、死亡数の増加は高齢者の死亡数の増加と考えてよいであろう。

しかし、高齢者の死亡数に比べ出生数の方が多いため、高齢者の死亡数が増えても人口は増大し続けたが、平均寿命が昭和 22 年の男 50.06 歳、女 53.96 歳から平成 18 年に男 79.00 歳、女 85.81 歳へと年々伸張し、高齢者人口の増大をもたらした。総人口に占める高齢者人口の割合は、昭和 45 年に 7.1%となり世界保健機構 (WHO) が定める高齢化社

会に突入し、平成 12 年には 17.4% となって高齢社会になり、現在では 21% を超えて超高齢社会と言われるまでになっている。

2) 保護の要因としての多子世帯

先の図は、被保護人員と被保護世帯の推移を折れ線グラフで表したものであるが、被保護人員が昭和 27 年から 45 年にかけて急激に下降する。その後昭和 60 年にかけてやや上昇し、昭和 60 年から平成 7 年にかけて再度下降し、その後上昇に転じて今日に至っている。

この被保護人員の推移を年少人口、生産年齢人口、老年人口に 3 区分しその割合を比較すると、生産年齢人口は 50% 台で平均的に推移しているが、年少人口は昭和 30 年に 38.2% と高い比率を占めており、そこから急激に下降して昭和 45 年に 22.9% となったものである。それに代わって老年人口が増加するのであるが、この急下降曲線は、被保護人員の下降曲線とほぼ一致しており、被保護人員の減少は年少人口の減少であったことが理解できる。

また、このことを裏付けるのが教育扶助の推移である。教育扶助は義務教育の修学に必要な費用の扶助であり、被保護世帯に小・中学校に通学している児童がいる場合に支給される。これを、生活扶助支給人員対比で見ると、昭和 40 年まで 30% を超えており、その後低下しつつも昭和 60 年まで 20% 台で推移している。子どもの数の多いことが生活困窮の要因に強く関係していたことを示している。

多子が生活困窮の原因の一つであることは社会保障制度審議会の 50 年勧告に盛られている。一般的に、子どもは稼働することのない世代であり、親世代の扶養に支えられて生活している。従って、一つの世帯にとって子どもの数が多ければ多いほど親の経済的負担は大きくなり生活が困窮化して、多子が生活困窮の原因となる。戦後直後に子どもの数が非常に多く、その後少しずつ減少し、同時に人口全体に占める比率も低下したことがわが国全体の人口動態であるが、その動態を反映した多子世帯は、戦後しばらくの間、生活保護の受給要因として大きな要素を占めていた。

3) 保護の要因としての高齢者世帯

65 歳以上の被保護人員は、昭和 55 年に 29 万 5438 人となり、年少被保護人口のそれとほぼ同じになった。以降、増加傾向をたどり平成 18 年に 58 万 7252 人となり昭和 30 年の約 3 倍に増加し、被保護人員に占める比率も昭和 30 年の 8.9% から平成 18 年の 39.7% へと増加した。それは被保護人員の 5 人に 2 人が高齢者であり、昭和 20 年代から 30 年代前半の子どもに代わって高齢者が保護の要因としてその比重を高めたことを意味する。ことに平成 7 年にわが国が高齢社会になって以降、被保護人員に占める比率は 3 割を超えており、また、一人暮らし高齢者が増加したことから、被保護世帯と被保護人員との「差」も 1.5 倍（被保護平均世帯人員 1.5 人）以下に縮小している。

高齢者世帯とは、65 歳以上の高齢者の一人暮らし世帯及び男 65 歳以上、女 60 歳以上だけからなる二人暮らし世帯である。高齢者世帯が被保護世帯に占める比率は、昭和 30 年代の前半から 20% を超えていたが、平成 7 年の高齢社会の突入に歩調を合わせるように、

それまで最も比率の大きかった傷病・障害者世帯を追い越し、平成 16 年に 47.6% になった。その後やや減少して今日に至っているが、類型別被保護世帯中で最も大きな割合を占めている。

高齢者が貧困化する要因について橋木俊昭は次のように述べている。すなわち、通常、女性の方が寿命が長く、高齢単身者女性の多くは、遺族年金で所得を得ている可能性が高いが、遺族年金は夫の年金の何パーセントといった具合に削減されるので所得が低くなり、しかも、夫の年金額がそもそも低いのであれば、遺族年金の額も相当に低くなり、貧困に陥る危険性が出てくる。また、70 歳以上の高齢者の場合は、無年金の人が多いということも指摘しておく必要がある。⑦

被保護高齢者世帯の増加については、保護の廃止理由の「死亡・失そう」との関係についても見ておく必要がある。廃止理由として大きかったのは、昭和 30 年代、40 年代をとおして項目の「その他」であり、次いで「稼働収入増」であった。その後、昭和 61 年に「死亡・失そう」が「稼働収入増」を上回り、平成 4 年に「その他」を上回って保護の廃止理由の中の比率も 29.4% になり、以降、一部の年で例外があるものの、ほぼ廃止理由の首位を占めている。死亡を理由とする保護の廃止が年々増加しているにも関わらず被保護高齢世帯が増加するのは、高齢社会の進行という社会的変化の中で被保護高齢者の死亡数以上に被保護高齢者数が増加しているからである。

5 おわりに

生活保護の動向については、短期的な景気の動向との関係で説明されることが多いが、保護は世帯単位の原則により世帯を単位にその要否及び程度を決めることになっているから、世帯に着目して保護の動向を説明することの方がより実態に近いものを捉えることができるのではないかという視点に立って被保護世帯について考察した。そして、そのときどきの世帯の規模や形態は、社会全体の世帯の構造の変化や人口の動態によって決定づけられるから、被保護世帯の動向について、これらの事柄と保護の統計を関係させて考察し、そこから生活保護の動向を左右する要因は短期的な景気の動向よりも小規模世帯、非稼働世帯、多子世帯、高齢世帯という世帯の構造にあることを説明してきた。

これらの要因は、大きな社会的経済的構造の変化に基づく世帯の動向や人口動態によって規定されるもので、短期的な景気の動向に左右されることの少ないものである。このような中で、短期的な景気の動向に左右されることは少ないが、被保護世帯類型の中で常に一定の割合を占めているのが母子世帯である。

被保護母子世帯数は、高度経済成長をとおして被保護世帯数に占める割合を高め昭和 60 年に 14.6% となったが、平成 4 年以降はその割合を下げた 9% 以下で推移している。しかし、被保護母子世帯の推移については、国全体の世帯構造の変化との間にも、また、人口の動態との間にも直接の関連性が認められないので、その詳細な考察を割愛した。

また、以上述べてきた 4 つの要因を比較してみると、多子世帯は大規模世帯であり多子世帯を保護の受給要因として説明することは、小規模世帯が保護の受給要因であるということと矛盾することになる。この矛盾は、時間的流れの中で、いわば、主役が交代すると

いうことであり、それは、家族的扶養関係の濃淡の違いでもある。多子世帯の時期は、生産年齢期にある者が世帯員全体を扶養する時期であり、世帯の人数が多いことが生活困窮につながったが、老年人口期は、生産年齢期にある者と高齢者との扶養関係が薄くなる時期であり、高齢者が生産年齢期にある者の扶養関係から離れて小規模世帯を形成し、年金だけの収入となって生活が困窮化する人が多くなるからである。

近年、被保護人員、被保護世帯数ともに増大し、世帯類型別被保護世帯の中で「傷病者世帯」の減少と「その他の世帯」の増加という傾向が見られる。その現象についていろいろの研究がなされているが、それが、わが国の世帯の構造や人口の動態とどのように関係するのか、今後の考察課題である。

注記 統計は、「生活保護の動向」中央法規と「国民の福祉の動向」厚生統計協会を使用した。

引用文献

- ① 川上昌子編著「新版公的扶助論」 光生館 165頁
- ② 田畑洋一編著「現代公的扶助論」学文社 135頁
- ③ 岩田正美・岡部卓・杉村宏「新・社会福祉士養成テキストブック『公的扶助論』」ミネルヴァ書房 173頁以下
- ④ 小山進次郎「改訂増補生活保護法の解釈と運用」全国社会福祉協議会 220頁
- ⑤ 金沢誠一編著「公的扶助論」高管出版 114頁
- ⑥ 岩田正美「現代の貧困」ちくま新書 74頁以下
- ⑦ 橘木俊詔「格差社会」岩波新書 75頁