

止するための措置については、生活保護受給のための審査を経るにもかかわらず、生活保護から遠ざけるしくみであり、その矛盾が指摘されている（岩田 2007）。

さらに、老年者控除の廃止や公的年金等控除の上乗せが廃止されたことにより、新たに課税対象者となる高齢者が生まれている。しかも社会保障制度における費用負担の軽減措置の基準は税制を転用して行われているため、彼らに一層の負担増を強いることになる。

セーフティネットの水準に関する検討を脇においたままの制度改定を繰り返すならば、高齢者の生活は立ち行かなくなる。これらの改革が社会保障のセーフティーネットとしての機能を弱め、さらに制度からの脱落や排除を生むことになれば、本末転倒といえよう。

2. 高齢者と生活保護制度

(1) 被保護高齢者の特徴

まずはじめに被保護高齢世帯の特徴を確認したい。被保護高齢者世帯は、2005年時点で45万1,962世帯、全世帯数の43.5%を占めている（厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」より）。世帯保護率は、2005年時点で54.1%となっており、高齢者世帯約20世帯につき1世帯が生活保護を受給している計算になる（ちなみに、被保護世帯全体の世帯保護率は22.1%、母子世帯の世帯保護率は131.0%、それ以外の世帯では13.1%）。受給期間は5年以上の世帯が6割を超え、単身世帯が約9割を占めている。

高齢期の貧困に対応する制度として公的年金制度があるが、被保護高齢者の公的年金の受給状況を見ると、年金制度が貧困予防として機能していないことが明らかである。A市における被保護者全国一斉調査結果（個別調査、2005年）により、高齢男性の67.6%、女性の45.8%が「無年金」となっている。女性の場合、無年金者の割合は男性に比べ少ないが、年金額の分布がより低位に偏っている。夫の年金等、他の収入源があればそれとあわせて生活ができるが、女性の年金のみでは自らの生計をまかなうのは不十分ということになる。

諸外国の公的扶助受給層が30,40歳代の失業者世帯が中心になっているのに対して、日本の場合は、生活保護制度がワーキング・プア層を実質的に排除していること、また公的年金制度を中心とする所得保障制度が十分機能していないことから、相対的に高齢者世帯の占める割合が高くなっている。

表1 被保護高齢者の公的年金の受給状況

		年金あり(一ヶ月の受給金額)				年金なし	合計
		3万円未満	3~6万円	6~9万円	9万円以上		
男性	人数	9	16	29	31	177	262
	%	3.4	6.1	11.1	11.8	67.6	100.0
女性	人数	19	101	57	21	167	365
	%	5.2	27.7	15.6	5.8	45.8	100.0
全体	人数	28	117	86	52	344	627
	%	4.5	18.7	13.7	8.3	54.9	100.0

資料：A市「被保護者全国一斉調査結果（個別調査）」（2005年）

(2) 高齢者をめぐる生活保護の動向

社会保険制度の動きに足並みをそろえる形で最後のセーフティ・ネットである生活保護制度においても給付の切り下げが進行している。被保護高齢者の生活に最も打撃を与えたのは、70歳以上の高齢者に加算されていた老齢加算（1万7,930円、1級地・1）の廃止である（2006年に全廃）。老齢加算は、老齢福祉年金制度の発足に伴って創設され、「高齢者は咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参りなどの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要」（1980年12月、中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ）とされてきた。近年、財政制度等審議会や経済財政諮問会議の答申等において、財政圧縮の観点から保護基準の引き下げや各種加算の廃止などについて繰り返し言及されるようになった。最終的には、一般低所得高齢者世帯の消費支出をみると、70歳以上の者と60～69歳の者との間では前者の消費支出額の方が少なく、老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないことから、廃止が決定された。「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」の議論では、加算そのものについては廃止の方向で見直すものの、「高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある」と指摘されていた（専門委員会「中間まとめ」）。生活扶助費は、食費や被服費などの個人的経費を設定した第一類費と光熱水費等の世帯全体にかかる経費の第二類費や各種加算等からなる。第一類費は、年齢別によって金額に差が設けられており、「20～40歳」の支給額を100とした場合、「60～69歳」は89.6、「70歳以上」では80.3となる。岩田（2007）によれば、「70歳以上から低下する現行カーブをなだらかに是正すれば、特に老齢加算の必要性はないというのが委員会判断だった」という。しかし、結果的には、1類費の見直しはなされず、加算廃止のみが実施され、これまでの生活費総額の約2割減という大幅な削減となった³。

基礎年金額や一般低所得世帯の生活水準より保護基準が高いといった素朴な比較は、下方へと引き下げる動きしか生まれない。言い換えれば、これらの事実は、公的な貧困線を意味するはずの「保護基準」以下の生活を余儀なくされている人たちが制度的に救済されずに存在してきたということの表れでもある。

現代社会において「健康で文化的な最低限度の生活」とは一体何かといった議論、フローだけではなくストック部分も含めた生活状況全体について実証的な把握が求められているといえよう。

生活保護制度の現在の運用では、申請時点で預貯金等の保有は実質認めておらず⁴、生活扶助相当部分だけの比較だけでは生活全体を見たことにならない。被保護層には、生活保護を受給していても住宅設備等の基本的な生活基盤が整備されていない世帯が一部存在している。たとえば、2007年に筆者らが実施した被保護高齢者実態調査⁵では、固定電話、携帯電話どちらも有していない世帯が6人（5.6%）、風呂がない世帯は、17人（15%）存在していた。阪東（2007）が指摘するように、風呂なしの住宅に住んでいる場合は銭湯代が余分にかかったり、気密性の低いところでは冷暖房費が大きくなる恐れがある。そういった費用は、生活扶助費を割り込んで支出されている実態がある。最近の石油価格による物価の高騰も家計を直撃しているが、たとえば、暖房費目として冬季加算（11月～3月ま

で)が用意されているものの、東京以西の地域(北陸、山陰地方を除く)が同じ地域区分で設定されているなど、生活実態を反映しないものとなっている。

被保護高齢者世帯においては、保護基準の削減だけではなくストック(資産)の面においても後退が見られる。2007年よりリバースモーゲージ制度が導入された。65歳以上の高齢者で、居住用不動産(評価額500万円以上)を保有する場合は、それを担保に貸付制度を利用し、死亡後にそれを処分することで貸付金を回収する制度である。新制度の創設趣旨は、「被保護者に対して何の援助もしなかった扶養義務者が、被保護者の死亡時に家屋・土地を相続するような現状は、社会的公平の観点から国民の理解がえられない」からだという⁶。貸付限度額は、居住用不動産の評価額の7割(集合住宅の場合は5割)で、月々の貸付基本額は、生活扶助費の1.5倍から収入充当額を差し引いた額となっている。

従来、居住用不動産については、処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合を除いて「保有を認める」(保護の実施要領)というのが原則であったが⁷、新制度の導入により、65歳以上の高齢者における資産保有の考え方は大きく後退することとなった。

扶養義務者が仮に仕送りをしていても一律・機械的にこの制度が優先され、本制度の利用を拒む世帯があれば、生活保護受給中の者については、所要の手続きを経て保護を廃止、新規の保護申請者については、保護申請を却下するとされている。生活保護費の削減がねらいの一つと思われるが、むしろ利用手続きに伴う新たな事務コストの発生と貸付金を回収できずに焦げ付く危険性もある。さらにいえば、回収できないリスクはあえて想定の上で、要保護者や一般市民に対して「生活保護受給者に資産保有は贅沢」といった考え方を強く印象づける象徴として利用されているともいえる。新制度は、低所得者が苦勞してやっと手に入れたささやかな居住用不動産さえも保有を認めず、不動産の処分をためらう要保護者が保護申請を差し控えるといった影響も考えられる。

被保護高齢者の生活状況を見た場合、フローやストック部分のみならず、社会関係についても一般高齢者との格差が見られる。先の実態調査によれば、「近所づきあい」がないと回答した人が約3割、「友達づきあい」がない人が37.5%、「相談できる相手」がいない人は19.1%、「近所づきあい」「友達づきあい」「相談相手」3項目ともないと回答した人もわずかではあるが5.3%存在し、社会参加が乏しく社会的に孤立している状況が明らかとなっている。老齡加算廃止によって冠婚葬祭等の付き合いを控えざるをえないといった声も聞かれ、基準引き下げによって社会的に孤立した状況がいつそう強まる懸念がある。

3. おわりにかえて

2005年から各自治体において導入された生活保護「自立支援プログラム」においては、「就労自立」だけではなく、「日常生活自立」や「社会的自立」を目指す幅広いプログラムの策定が求められている。一部の自治体では、プログラム参加によって社会的なつながりを回復するといった積極的な取り組みも出始めている(新宿の取り組みなど、布川2006を参照)。これらの福祉事務所の熱心な取り組みによって、被保護者が社会関係を再構築しはじめているが、その一方で、給付削減により社会関係そのものも縮減せざるをえない世帯が生じるといった矛盾した動きが同時進行している。

就労自立が強調され、稼働世帯には勤労控除やひとり親就労促進費の支給があるものの、働くことのできない高齢者世帯等の非稼働世帯は、削減された低位の保護基準での生活を送らざるを得ない。

全国市長会や知事会らによって構成された新たなセーフティネット検討会が出した提案では、新たな生活保障制度においては、稼働年齢層と高齢者世帯を分離し、高齢者世帯については、ケースワーカーを原則配置せず介護や医療等の一般施策によって対応するという。⁸ 単身化し、地域社会から孤立した被保護高齢者がかかえる福祉的ニーズは何か、果たして一般施策で対応可能なものか、慎重な検討が求められる。

高齢化が進展し、家族関係や地域とのつながりが希薄化するなかで、社会的に排除される高齢者が増大する恐れがある。あらためて社会保険および生活保護制度による社会的セイフティネットを構築しなおす必要に迫られている。

引用文献

- ・岩田正美 2007「社会保障の一体的見直しとナショナル・ミニマム」日本社会保障学会編『「自立」を問う社会保障の将来像』法律文化社
- ・布川日佐史編 2006『生活保護自立支援プログラムの活用・策定と援助』山吹書店
- ・阪東美智子 2007「ホームレスの人びとに対する居住支援・住居保障」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社
- ・OECD 編 2006『図表でみる世界の社会問題 - 』明石書店

¹ 2004年の年金改定法の附則において社会保障制度全般における負担と給付の在り方等の一体的見直し作業を行うことが規定され、これを受けて同年7月に官房長官の私的諮問機関として発足した「社会保障の在り方に関する懇談会」がこれまでの議論をまとめた報告書「今後の社会保障の在り方について」を発表した（2005年5月）。また、同年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）には、同懇談会の取りまとめも踏まえ、社会保障制度全体を捉えた一体的見直しを推進するとの方針が盛り込まれている。一連の改革はいずれも増大する社会保障費用を抑制し、「制度の持続可能性」を確保することを目的としており、負担増と給付抑制がその主な内容となっている。

² これは、被扶養者の保険料負担を制度加入時から2年間、5割に軽減するという2006年改定時の激変緩和措置に追加されるもの。

³ 母子加算についても、子どもが15歳～18歳未満の世帯は、05年度から3年間段階的廃止、15歳未満の世帯についても07年度から3年間段階的廃止を経て、09年には全廃が決定している。

⁴ 実施要領上、最低生活費の2分の1を手持ち金として保有を認めているのみである。

⁵ 2007年1～2月にかけて、A市における65歳以上の被保護高齢者113名を対象に、高齢担当生活保護職員による訪問面接調査を実施。筆者らは、調査の企画、実施、分析に関わった。

-
- 6 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「要保護世帯向け長期生活支援資金の生活保護制度上の取り扱い及び保護の実施機関における事務手続について」（2007年3月30日、社援保発第0330001号）
 - 7 保有の上限額の目安としては、標準3人世帯の生活扶助基準額に住宅扶助特別基準額を加えた値におおよそ10年を乗じた額とされている。
 - 8 新たなセーフティネット検討会「新たなセーフティネットの提案 - 『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ』」2006年10月。会の構成メンバーは、全国市長会、知事会、学識経験者等である。