

(3) 「新型交付税」の下での財源保障の行方  
三位一体改革による国と地方の財源配分の変化は、半年度に一応の完成形態として現れる。すなわち、これまで削減されてきた国庫支出金は、〇六年度までは税源移譲予定交付金ないし所得課与税という形で地方に配分されてきたのであるが、〇七年度には国税所得税から個人住民税への税源移譲が実現されることとなった。これによつて地方税・交付税交付金・国庫支出金の量的関係は大きく変化していくことになる。

税源移譲によつて、地方団体には総額約二兆円の住民税の増収が見込まれる。前出図表1に示したように、法定普通税は収税の七五％が基準財政収入額に算入され、交付税交付金はその分減少するため、自治体にとっては一般財源が住民税増収分の二五％だけ増加することになる<sup>11</sup>。しかしその一方で、これまで削減された国庫支出金は約五兆円に上っているのであり、自治体に財政的な余裕が生じるわけではなく、むしろ「スリム化」された国庫支出金の分だけ歳入総額は減少することになる。

\* 11 〇六年度までは「所得課与税」が基

準財政収入額に百％算入されていた(図表2)の「地方課与税」に相当<sup>12</sup>が、〇七年度にはこの分が地方税に移算される(同図の「法定普通税」)ため、基準財政収入への算入は七五％となるはずである。

また、〇七年度から同時に導入される予定となっているのが「新型交付税」の下での基準財政需要額算定方法の変更である。前述のように、生活保護費の測定単位は人口であるが、他の経費に関して現行制度は多様な測定単位を用いている。道路橋梁費は道路の面積や延長、小学校費は児童数・学級数、学校数、高齢者保健福祉費は高齢者人口、といった測定単位を用い、これを単位費用に乗じて基準需要額を算出するのである。新型交付税においては、当面は法律による基準や義務づけのある事務を除き、この測定単位が面積または人口に単純化されることになる。

その結果、面積や人口の小さい自治体では交付額が減少することも懸念される。標準団体に算出された単位費用に面積や人口を掛けただけでは、過疎や過密、寒冷地、サービス対象者の密度、等の地域的諸事情が基準財政需要額に反映されないため、これら補正係数の行方によっては深刻な影響を被る地域も出

てくることになる。生活保護に関して言えば、当面は新型交付税の対象外とされているが、将来的には、保護率の高い地域に対する密度補正の行方如何によつては、必要な財源が保障されない事態も生じうる。

交付税交付金は、前述のような基準財政需要額の積み上げをうけて、全国の自治体が標準的な行政サービスに要する費用を一般財源で保障するという財源保障機能を果たしてきた。新型交付税の含意は、財源保障という交付税交付金の本質的な機能を将来的に空洞化させていくための突破口とする点にあると考えられる。〇七年度には、基準財政需要額に占める新型需要額の比率は一〇％程度と見込まれるが、この比率は徐々に引き上げられていくことになる。

三位一体改革における地方財政の理念型が「ローカルオプティマム」に置かれる限り、国による財源保障責任はさらに縮小に向かう危険性がある。実際、交付税交付金制度改革をめぐっては、同制度が担う財政調整機能(財政力格差の是正)と財源保障機能(行政水準のナショナルミニマム保障)という二つの機能のうち、後者はもはや不要とする議論さえ台頭している。この論理の下では、住民

が負担と受益を比較考量しつつ行政サービスの水準を決定することが基本とされ、したがって生活保護や自立支援の分野にとりだけの予算を配分するかは、自治体の財政力と住民の嗜好とに依存することとなってしまう。

しかし先に見たように、この論理に従って資源配分を行うと、所得再分配やナショナルミニマムに関わる行政分野に関しては過少供給が生じてしまう。また、現在のわが国における生活保護をめぐるステイグマの状況を考えれば、この分野に積極的に資源投入を行うことに対して住民の合意を得ることは困難であろう。

このような状況下において、生活保護の間口を広げ、生活困窮者の社会生活上の真の自立を支援していく仕組みをローカルなレベルで構築していくためには、次の二つの条件が必要と考える。第一に、この業務の直接的な担い手としての自治体が、生活保護・自立支援を一般施策と関連付けつつ地域社会の再生戦略と位置づけて取組み、積極的な資源投入を図ることである。第二に、国の果たすべき役割としては、過少供給となりがちなこの行政分野に対する財源保障の仕組みを再構築することが求められる。次にこの二点について

考察を加えたい。

#### 4 ●生活保護・自立支援をめぐる国と地方の役割

##### (1) 地域社会の再生戦略の担い手としての自治体

自治体当局が、生活保護・自立支援への資源投入に積極的でなく、むしろ保護費削減に汲々としている現状はきわめて残念なことである。全国知事会や全国市長会による提言でも、年金と生活保護給付の均衡化、有期保護制度の創設、就労自立強化などを「適性化」策として謳っており、対象者の真の自立を見届けることなく保護の対象外に追いやろうとする姿勢がうかがわれる。しかしこうした要保護者の切捨てが、地域の貧困問題の解決につながるばかりか、問題を潜在化させることによつて将来的な社会的コストを増加させる危険性があることを、当局者は肝に銘じらるべきである。

\* 12 全国知事会・全国市長会「生活保護制度等の基本と検討すべき課題—給付の適正化のための方策(提言)」平成一七年一月四日。

各自治体において生活保護・自立支援の政策的プライオリティを高めるためには、これを現在の被保護者に限った施策としてではなく、多くの隠れた貧困層をも対象とする地域社会再生のための施策として位置づけることが必要である。それによつて、行政内部の多様な施策を相互に関連付け、各部局のもつ行政資源を共有し、活用していく途が開かれるものと考えられる。

他施策との連携を考える上で、さしあたり考えられるのは就労支援施策と地域雇用政策との連携である。生活保護受給者等就労支援事業としては、コアイネーターやナビゲーターの配置をうけて、ハローワークと福祉事務所の連携を図る動きも見られる。とはいえ、ハローワークの提供する求人が保護受給者の条件とマッチしない状況も見られる。たとえば就労習慣や職業訓練経験がない受給者の場合、軽度・短時間の就労から始めて習慣付けを行う、育児との両立が可能な近隣の雇用を探す、といった受給者の個別的な事情を勘案した斡旋はハローワークでは困難であろう。このような小規模の雇用を掘り起こし、受給者の人的条件を見守りつつ就労を継続させるというサービスを行うには、自治体の労

働部局と生活保護部局との連携が不可欠である。

自治体レベルの雇用政策はこれまであまり重視されてこなかったものの、九九一〇年度の緊急地域雇用特別交付金交付事業をきっかけに、地域再生の一環として地域雇用政策に取り組む動きが見られるようになった。一部の先進的な自治体では、地元零細企業・福祉分野NPOでの求人掘り起こしとマッチング、若年者向けジョブカフェの開設など、多様な施策を展開してきている。しかしこうした地域雇用施策の先進地域においてすら、生活保護受給者の就労支援施策をこれらと結びつけて考える発想を聞き出すことはできなかった。自治体レベルでの地域雇用施策としては、ハローワークとの住み分けを図る意味でも、ローカルな短時間労働や非営利での雇用の発掘・創出に重点を置き、被保護者を含む広範な生活困窮層の就労ニーズに応えるという役割をより重視していくことが望まれる。

\*13 緊急地域雇用特別交付金とその後  
地域雇用政策の展開については、小倉渡子「地域雇用をめぐる委譲自治体の役割」『都市問題』第九一巻第五号、二〇〇〇年五月、参照。

と、アメリカにおける「無財源マナイト unfunded mandate」問題とを紹介しておこう。

前者はドイツにおける、後者はアメリカにおける、政府間財政関係上のキーワードであるが、両者の問題とするところは同一である。すなわち、連邦政府は立法権限を持ち、公共サービスの実施やその水準について決定権をもつものに対し、その立法の結果もたらされる費用を負担するのが主として地方政府であることから、意思決定主体と費用負担主体が乖離していることを問題にしているのである。

ドイツの場合、この問題が集約的に現れたのが社会扶助(日本の生活保護にあたる)であった。連邦の法律によって自治体に義務付けられた事務でありながら、制度上は自治事務とされ、社会扶助給付費はすべて自治体負担していた(日本の交付税制度のような一般財源保障で社会給付費の多寡が配慮されることはあったが)、自治体の側にはほとんど権限のない事務に関する経費が増加していくなかで、自治体側は「牽連性原則」をスローガンとして連邦の費用負担責任を問うキャンペーンを展開したのである。

牽連性原則とは、意思決定主体と費用負担

他方、自立支援は就労支援にとどまらず、日常生活や社会生活を送る上で困窮者が抱える多様な問題に対するケアをも含むものである。現代の貧困問題は、失業や経済的困窮にとどまらず、多重債務、家族問題、住宅問題、健康障害、依存症などの多様な問題を含んでおり、それぞれの問題に対するていねいなケアをなしには其の自立はありえない。しかし、こうした多様な問題を生活保護ワーカーだけで対応するのは不可能であり、たとえば消費生活、地域医療、育児支援、住宅、労働等を担当する他部局と生活保護部局との連携が必要となる。また、これら他施策との連携を通してサービス対象者の相互乗り入れが可能となれば、生活保護をめぐるステイタムを減らすことにもつながるだろう。

## (2) 国の財源保障責任のあり方

とはいえ、自治体が生活保護・自立支援への取組を量的・質的に拡充していくためには、何らかの財源措置が必要である。現行制度の下では自立支援施策は自治事務の範疇でとられ、交付税交付金をつうじた一般財源保障の枠組みにおいても必ずしも保障されていない。さらに交付税交付金の財源保障機能が

主体とが関連付けられるべきとの考え方であり、連邦や州の立法に際して、その結果、自治体に生ずる財政負担の増加分についての連邦・州の費用負担責任も併せて規定するよう求める運動の論議とされた。多くの州は、州憲法においてこの原則を明記する改正を行っている。

\*14 牽連性原則については、拙稿「ドイツにおける自治体間財政調整の動向―牽連性原則と州・自治体間協議」『京都府立大学学術報告(人文・社会)』第五六号、二〇〇四年一月、参照。

アメリカにおける「無財源マナイト」も、これと同一の問題の表現である。これは、「連邦政府が州・地方政府に対して必要な財源措置を講じないで発する、法律で定められた事務および事務の要件の執行命令」であり、とくに九〇年代には、低所得者に対する医療扶助であるメディケイドや、環境保護関係のマナイト(命令)の増発によって州・地方政府の財政負担が政治問題化した。こうした経緯のなか、九五年には無財源マナイト改革法が制定され、立法に際しての費用見積の義務が規定された。

後退していく状況の下では、今後は逆に国庫負担金の仕組みを再度見直す必要が出てこよう。

自立支援施策に関しては、現在は一種のプログラム補助金として奨励的に実施されている国庫支出金のあり方を、将来的には法的な位置づけとともに見直していく必要が生じてこよう。その際、自立支援施策を生活保護法上により明確な形で法定化し、自治体に一定の権限や裁量をもたせつつも、過少供給が生じないように義務付けと国庫負担の仕組みを導入することが必要と考える。自立支援施策の法定化が福祉事務所への職員配置標準に反映されれば、新型交付税の下でも生活保護費単位費用の引き上げにつながることもなろう。しかし自治体において過少供給に傾きがちなの分野に関しては、一般財源保障の枠組みでは不十分であり、むしろ特定財源としての国庫負担金のあり方を改めて位置づけ直す必要がある。

このような国庫負担の強化策は一見、分権化の流れに逆行するかに見える。しかし諸外国の事例を見れば、中央政府の費用負担責任の明確化は、むしろ分権化とともに台頭してきた要求であることがわかる。以下ではドイツにおける「牽連性原則 Konnexitätsprin-

\*15 片桐正俊「アメリカ財政の構造転換」『東洋経済新報社』二〇〇五年、四三二頁。

意思決定主体と費用負担主体の乖離問題が、日本では移転財源に依存する自治体財政への批判として、ドイツ・アメリカでは立法主体のコスト意識欠如への批判として、まさに逆方向に向けられている点が興味深い。

日本の地方財政法においても、第一三条、二二条及び二三条が、国の立法によつて自治体の負担が生ずる場合の財源措置を規定している。しかし、その際自治体の意向反映の手段は意見書提出にとどまり、国と対等な立場で協議する場が法定されていないために、その実効性は疑わしい。実際、三位一体改革の経緯に見られるような政治的趾加減での負担率決定がまかり通っているわけである。

こうした状況を打破するためにも、分権一括法に際して定められた地方六団体の意見具申権の活用のみならず、地方が要求している「国と地方の協議」の法定化が実現される必要がある。国と地方の対等な協議の場で、財政負担の原則論議が改めて展開されることが望まれる。

(ただだ・まみこ)

## 高齢者施策と生活保護

(『都市問題研究』60巻) 2008年3月号掲載予定

嵯峨 嘉子 (大阪府立大学 専任講師)

八田 和子 (福山平成大学 専任講師)

### はじめに

「宙に浮いた」年金問題をはじめとして一般市民の「老後不安」が高まっている。OECDによると、日本の高齢者の貧困率(全人口中位所得の50%未満)は、21.1%(全人口平均15.3%)とOECD25カ国平均13.3%(全人口平均10.2%)を上回り、25か国中7番目に高い(OECD編、2006)。老後の生活を貯蓄に頼ることができる世帯はよいが、「家計の金融資産に関する世論調査(2006年)」によると、貯蓄なしの世帯が60歳代で20.1%、70歳代で23.1%存在している(金融広報中央委員会HPより)。

高齢者の生活を支えるはずの年金、介護、医療などの社会保障制度においても世代間の公平性や制度の持続可能性を理由として、負担の強化と給付削減をセットにした制度改革が進行している。同時に、老年者控除の撤廃や公的年金等控除の上乗せ廃止など、高齢者に対する課税強化も「税負担を広く公平に分かち合う」という観点のもと実施されている。

本稿では、高齢者をとりまく生活保護、介護、医療等の社会保障制度改革の方向性を概括するとともにその課題について検討する。

### 1. 高齢者と社会保障制度

年金・医療・介護の各制度は、高齢者の生活を支えるセーフティネットとして欠かせない存在であるが、近年の社会保障制度改定は、いずれも給付抑制や負担増を主たる内容としており、高齢者の生活に深刻な影響を与えかねない。「最後のセーフティネット」である生活保護は後述することとし、ここでは3つの分野における制度改定の内容を概観した上で、低所得者への対応について検討する。

#### (1) 制度改定の概要

2004年の年金制度改定ではマクロ経済スライドの導入により給付水準の抑制が図られるとともに、改定前には現役世代の手取り賃金の59.3%であった所得代替率が、50%を下回らないようにすることとされた。厚生労働省の試算では、2023年度以降50.2%となっている。しかしこれはあくまでモデル年金によるものであり、個々の受給者に対して実際に50%の水準が保障されるわけではない。制度改定は「制度の持続可能性」<sup>1</sup>を全面的に打ち出す形で財政的事情が優先され、高齢者の生活がどのように保障されるかという肝心の点は不透明なままである。さらに、税制上も老年者控除の廃止に加えて、公的年金等控除の見直しが行われ、65歳以上の者の公的年金控除額が引き下げられている(所得税は2005年度、個人住民税は2006年度以降に適用)。これも年金給付の水準を実質的に引き下げるものである。

このように高齢者の所得保障が縮小しているにもかかわらず、負担増と給付抑制を主たる目的として医療および介護保険制度の改定行われている。介護保険制度については食

費・居住費が自己負担化され（2005年10月より実施）、また軽度者に対する介護予防を推進するとの理由から、居宅サービス利用を制限する改定が行われた。さらに、介護保険施設の食費・居住費の自己負担化に足並みをそろえる形で、医療保険でも2006年10月より入院時生活療養費が導入され、療養病床に入院する70歳以上の高齢者の食費・居住費のうち標準額については自己負担化された。さらに一部負担の割合については、従来より医療保険制度改定の度に高齢者の一部負担の割合が引き上げられてきたが、2006年改定では、70歳以上高齢者で現役並み所得の者は2割から3割に引き上げられている。

なお、同年の制度改定で創設された75歳以上の高齢者を被保険者とする後期高齢者医療制度と、これに連動して行われる高齢者の自己負担増をめぐっては、再検討の動きもある。与党内に設置された「与党高齢者医療制度に関するプロジェクトチーム」は2007年10月に負担増凍結案を打ち出し、政府による合意を経て実施が決定された。その内容は2008年4月に予定されている70～74歳の者の窓口負担の1割から2割への引き上げを1年間凍結し、さらに後期高齢者医療制度における75歳以上の者のうち、被用者保険の被扶養者の保険料徴収を半年間据え置き、その後1年間は9割を軽減するものである<sup>2)</sup>。後期高齢者医療制度は、これまでは被扶養者として保険料負担のなかった高齢者およそ200万人にも保険料負担の義務を課すものであり、その影響の重大さを考慮した措置であるが、一時しのぎの感はぬぐえない。

<sup>2)</sup>後述のとおり低所得者への対応が一定とられているものの、社会保障のセーフティネットとしての機能が縮小される方向での制度改定は、低所得高齢者の生活を圧迫することになる。

## （2）低所得者への対応

負担増を伴う改革は、同時に費用を負担できない高齢者への対応に迫られることとなる。各制度が改定される度に低所得者に対する一定の負担軽減措置が盛り込まれてきているが、低所得者への負担軽減策は各制度ごとに設定されており、制度間の整合性を欠いている。介護保険法では、社会福祉法人による減免が行われるほか、利用者負担や保険料を負担すると生活保護の受給対象者となる境界層該当者には、これを軽減する措置がとられる。さらに高齢夫婦2人世帯のうち1人が入所して家計負担の二重化に配慮した食費・居住費の減免制度が設けられているなど、制度が幾重にも設けられている。これに対し、医療保険における負担軽減のための制度としては高額療養費制度による自己負担の上限設定があるが、上記のような措置は設けられていない。社会保障各制度が一体的に見直され負担増が導入されているのに対して、低所得者への負担軽減措置は一体的に見直されているとはいえない。

ただし、高額医療・高額介護合算制度が創設され（2008年4月から導入）され、医療保険及び介護保険の自己負担の合計額が著しく高額になる場合に負担が軽減されることになっている。低所得者への負担軽減措置を考える場合、個々の対応とともに、複数の制度にまたがって包括的に負担軽減をおこなう措置をさらに検討していくべきであろう。

なお、負担増に対応してきめ細やかな低所得者施策を設けるほど、複雑でわかりづらい制度となり、制度の利用を妨げる可能性については十分考慮すべきである。とりわけ境界層該当者に対する利用者負担軽減などのように、負担増による生活保護受給者の増加を防

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>、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<sup>5</sup>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<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>、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」だけでなく、「日常生活自立」や「社会的な生活自立」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。<sup>8</sup>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ー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。