

# 生活保護制度改革の中での高齢者 —老齡加算廃止の現状から—

大友 芳恵

北海道医療大学看護福祉学部臨床福祉学科

## キーワード

高齢者, 生存権, 老齡加算

## 問題の所在

「社会福祉基礎構造改革」の中の一つとして生活保護制度の在り方<sup>1)</sup>について検討され、その柱の一つとして老齡加算及び母子加算の在り方が見直され、平成16年度より3年間で段階的に老齡加算の廃止を図る<sup>2)</sup>こととなった。これにより平成18(2006)年度からは老齡加算はゼロとなる。

現行の生活保護受給世帯の45%は高齢者世帯である。この高齢者世帯には生活扶助に加えて老齡加算が上乘せされてきた<sup>3)</sup>。この加算廃止の影響をうける高齢者は約28万人と推計される。このような状況下において、生活保護費減額に関する集団提訴が各地で起こっている。しかし、市民の多くはこの事実に対する認識を持ち、関心を抱いているとは思えない。

そこで本研究においては、老齡加算創設当時の時代背景を整理し、老齡加算と生存権の関連の視点から、高齢者が置かれている生活実態の一端を提示し、高齢者の生活の構造的把握の重要性について考察することを目的とするものである。

## 1. 老齡加算創設の背景

### (1) 老齡加算

老齡加算は法律で定められたものではなく、昭和38年4月1日厚生省告示158号に規定されている。これまで9種類の加算<sup>4)</sup>が算定されてきた。いずれも対象者の置かれた状態による特別需要に対するもので、加算があることによって、全体として経常的な最低生活費を満たすことが可能であると考えられている。それは反面、基準生活費だけでは経常的な最低生活費の需要を満たすことができないということを示すものであるともいえる。

特別需要に関する考え方として、昭和55年12月の

### <連絡先>

大友 芳恵

〒061-0293 石狩郡当別町金沢1757

北海道医療大学看護福祉学部臨床福祉学科

TEL&FAX: 0133-23-1825

中央社会保障審議会生活保護専門分科会の中間的取りまとめでは老齡加算に関して「老齡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などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」と述べている。つまり、高齢期の心身特性を踏まえた際に必要となる支出としての捉え方である。老齡加算の対象者については「70歳以上の者、65歳以上で一定の障害状態にある者、および68歳以上70歳未満で病弱等のため日常の起居動作に相当程度の障害があること等により特別の日常生活上の需要があると認められた者について行われる」と規定し、加算額は在宅者と入院患者・施設入所者別に一定額が定められている。このうち、70歳以上の者は加算の対象者であるとともに、居宅基準生活費の第一の基準額算定の年齢区分の「70歳以上」に該当し、両者が重複することになっている。

### (2) 昭和38年の老齡加算設立時の高齢者

老齡加算は概ね70歳以上の高齢者が対象であると捉え、この時代の平均寿命を概観すると、昭和38(1963)年当時の平均寿命は1960年で男性が65.32歳、女性が70.19歳、1965年では男性が67.74歳、女性が72.92歳である。この状況が2000年では男性が77.72歳、女性が84.60歳と大きく寿命が伸長している。さらに、受給割合でみると、1975年は高齢者世帯が34.3%であったものが、2000年では46.0%となり、生活保護受給世帯の4割以上が高齢者世帯となっている。加えて、保護の受給継続期間でみると、高齢者は10年以上の受給期間者が多い。つまり、老齡加算設立当時にこの加算の対象となりえた層は限られた数であったものが、いまや、加算対象者の量的増加には大きなものがあるといえる。そもそも、基準生活費を引き上げるべきか、加算制度を活用すべきなのか(その判断基準は必ずしも明確ではないが)が問われるべきものであり、被保護者の特別需要の普遍化が認められるようになれば、それは基準生活費によって賄われるべき生活需要となるのではなからうか。しか

し、現状は加算廃止を適当と判断している。

### (3)老齡加算廃止の根拠とされる言説

生活保護制度については、平成12年からの「社会福祉基礎構造改革法案」に対する付帯決議等において見直しや検討が必要との指摘がなされ、「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」において、主に生活扶助基準を中心に、国民の一般的消費動向、特に一般低所得世帯及び被保護世帯の生活実態等を検証しながら議論を重ねてきたと説明されている<sup>5)</sup>。そこでの老齡加算の在り方に関しての中間とりまとめ意見を以下に列挙してみる。

- ・ 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。
  - ・ 単身世帯の生活扶助基準における第1類費及び第2類費の構成割合については、現在の3人世帯を基軸とする基準設定では、必ずしも一般低所得の消費実態を反映したものとなっていない。
  - ・ 加算は被保護者の特別の需要に対応する方策の一つであり、必要即応の観点、実質的最低生活の確保の上から検討する必要がある。しかし、歴史的な経緯で設けられてきた科さには現在の状況に合わないものもある。
  - ・ 老齡加算は老齡福祉年金制度発足を踏まえ、高齢者の特別需要に対応するものとして同年に創設されたものであるが、これらの加算の必要性については次の通り検証を行い、意見を集約した。
  - ・ 単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出が少ないことが認められる。
  - ・ したがって、消費支出額全体を見た場合には、70歳以上の高齢者についても、現行の老齡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ため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用を配慮して、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。
  - ・ また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。
- 以上が、廃止を適当とする言説である。では、これとは異なる視角でながめるとどうであろうか。実際の消費支出額を単純に比較する限りにおいては、70歳以上高齢者に特別の需要や特別の支出を見出すことは困難である。生活扶助1類相当では、外食額が若干多い傾向を見出せる。科目のなかでも顕著なのが「交際費」の支出である。筆者自身が加わった、2004年のM町

での生活保護受給単身高齢者へのインタビューや、2005年のS町及びA市でのインタビュー<sup>6)</sup>でも聞かれたのが、これまでの人生の中で培った人間関係を持続することの意義や困難さであり、親しい人の死、近隣住民の死、親族の冠婚葬祭など、人生の長さの分だけ必要となる経費は多いという点である。食事や衣類、什器・家電の買い替えは極力我慢して、配偶者の遺影に手を合わせ、お経をいただきたいと願う思い、地域住民との触れ合いも行いたいがお金がかかるという思いなのである。これはまさに、老齡加算の考え方というところの「社会的経費が高齢期になるほど必要となる」ということであり、現状においてもその傾向を窺うことはできる。さらに視点を変えれば何とか遣り繰りをして支出している現行の社会的経費支出額が、本来必要となるであろう十分な社会的費用となっているかは別の次元であろう。支出されていないから不要なものとするのか、1類相当の食費・被服費・保健衛生費を極力制限した生活（良質な食品の摂取にお金をかけられない生活）の中で、ようやく交際費を捻出していると捉えることもできよう。

額面上の支出額のデータからは、生活する高齢者の息遣いは見えてこない。どのような思いで、自分の老後を築き生活しようとしているのかに焦点を当てて生活の現状を明らかにしていくことの必要性を挙げておきたい。

## 2. 老齡加算廃止に対する集団提訴

### (1)大阪の事例<sup>7)</sup>から

老齡加算廃止に対する反対運動として全国各地で集団提訴が続いている。大阪での口頭陳述要旨からも、苦しい生活の様子が窺える（表1参照）<sup>8)</sup>。食事を一食減らし、長い人生の中で培った友人らとの交流も絶ち、孫や親戚とも交流しない。まさしく生きていくだけの保障はしても生きて活動するという「生活」には程遠いものであり、文化的な生活とは言い難い生活の様子であることが分かる。

「風呂の回数を減らしています」「夫の晩酌、たばこ、牛乳新聞全て断り、節約に節約を重ねしのいでいます」「人間扱いされていない老いぼれは死ねというのと同じだ」「長生きするのは悪いのですか?」「年寄りには健康で文化的な生活をするなどということですか」「老人は早く死ねばよいと思っているのですか」「年をとることが苦しいことばかり」

一般に生存権は、社会保障の基本原則ないし基本理念であり、この理念を体現したのが憲法25条であると捉えられている。憲法25条1項と2項の関係および各々の規範内容をどう理解するかについて（堀1994 194）<sup>9)</sup>、最近の学説の中には、これらを一体的に捉えきた従来の通説と異なり、1項と2項を区分する考え方がみられるようになってきた。このうち憲法学

表1 生活保護費の老齢加算廃止についての口頭陳述要旨 (大阪)

<p>・夫婦二人暮らしで日々生活を切りつめ、光熱水費や毎日の食費についてもスーパーの特売日や、日持ちのするものは安売りの日に買いだめしています。夫は好きだったタバコをやめて節約しています。昨年まで身内に3回も葬儀がありました。今年の夏は夫の母親の初盆です。突然の出費に対応できません、近所づきあいも遠慮しなければなりません。一般高齢世帯、特に一般低所得高齢者世帯の生活水準とのバランスのとれた適切な水準に生活扶助基準を合わせるといいますが、低いもの同士を比べてバランスをはかるといふ説明には納得いきません。</p>
<p>・国は高齢世帯ほど栄養のバランスと社会的付き合いの必要なことを認めてきた結果が、老齢加算の引き上げに努めた証拠です。年間340080円の金額があれば日々の生活費、親戚づきあい、一歩でも人並みの生活が出来ていたはずですが。このように減額されますと人間としての当たり前の生活が出来ないほど惨めなときはありません。日々の買い物、日々の食事内容、近隣との付き合い方など、一度でも生活保護世帯と生活を共にされてはどうですか。</p>
<p>・私は電気代がもったいないので窓を開け放して、扇風機で我慢しています。できるだけ昼間はスーパーや涼しい木陰を利用して暑さをしのいでいます。また、食べるものも、年をとるとあまり食べられませんし、本当は栄養のあるものや、足が悪いので「コラーゲンなどの栄養食品を飲むといい」とすすめられたりしますがそんな贅沢が出来るような状態ではありません。かぼちゃなんか買ってきても2、3日ありますので味噌汁が漬物、冷奴などをつけて食事をするのです。それでもよいほうで、つきの終わりぐらいには朝の食事はパンの耳を買ってきて、安売りの卵で目玉焼きと、最低限に切りつめた生活をしているのです。それでも、親戚、近所のお葬式や祝い事があると大変です。月々の保護費をわずかでも貯めて掃除機や洗濯機冷蔵庫などの耐久消費財の買い替えのために備えていますが、なかなか貯まりません。故障したらどうしようかと不安でたまりません。やっと70歳になって加算が付き人並みの付き合いが出来るかと喜んだのに、本当に血も涙も無い仕打ちです。</p>
<p>・働きながら子育てをし生活するのが精一杯の人生でしたので国民年金をかけることも出来ませんでした。私の生活実態は孫にも親戚との付き合いも遠ざかっています。付き合いにはお金が必要なんです。長い人生の中でつくってきた友人ともお付き合いは出来ません。生活保護を受けるということは人並みの付き合いが出来ないということです。</p>
<p>・今までの生活保護費でも十分な生活は出来ていないのが実態です。夫婦2人暮らしで日々の生活費をきりつめ、特に食費や光熱水費を切りつめてやりくりしています。それでも2人で日に1500円はかかります。もう切りつめようがありません。現在、借家住まいで換気も悪くクーラーもありません。電化製品の買い替え、エアコンの取り付けをするには本当に対応できません。</p>
<p>・高齢者の一人暮らしは淋しいものですが、近所の人、友人に支えられての生活は本当に生きがいを感じる時もあります。お金がないと付き合いは出来ずに結局ひとりぼっちのさびしい暮らしになってしまいます。こうしたときに生きがいを奪われたような気持ちになります。</p>
<p>・病院に行くにしても、交通費などいろいろお金もかかるんやで、何で年寄りの金を削るんや。</p>
<p>・これまでは、おおよそ2日に1度、肉または魚を食べていましたが、それが3日に1度になりました。そのかわりにラーメンを食べる日が増えました。夫の唯一の楽しみだった喫煙も、今は1本の半分を吸い、後になって残りをすっています。2日に1回だったお風呂も、今は3日に1回になっています。私は足が悪く自由には動けません。夫は目がほとんどみえず1人で外には出られない生活です。ですから遊興費はほとんどありません。にもかかわらずこれほどまでに生活が苦しいのでしょうか。なぜこれほどまでに切りつめた生活を強いられるのでしょうか。</p>
<p>・私は熊本で戦争の体験をしています。空襲にもあい、町はぼろぼろに破壊され、私の友人もそれで亡くなりました。日本は戦後復興して素晴らしい国に生まれ変わりました。その中で夫も私たちも一生懸命働いてきたつもりです。それなのに何故今、これほどまでにひどい仕打ちを私たちは受けなければならないのか。ときには芝居も見に行きたい。小旅行にも行きたいのです。この収入でそれができますでしょうか。食べて寝るだけ、楽しみは何一つ持てない、これが文化的な人間の生活でしょうか？</p>

「大阪生活と健康を守る会」による「老齢加算・母子加算廃止に関するアンケート結果」(2004)から筆者作成

説では、権利としての問題を1項で言う「健康で文化的な最低限度の生活」に限定し、それ以上の生活に關することがらは政策問題として2項に対応させているとされる。これに対し、近時の有力な社会保障学説では、「健康で文化的な最低限度の生活」の保障(1項)とそれを超えたより快適な生活の保障(2項)とで裁判規範としての効力や立法ないし政策策定指針としての規範的効力に差異を認め、1項に相当強い効力を求

めている<sup>10)</sup>。

つまり、法的には25条の1項を根拠として老齢加算受給高齢者の生活実態を十分に踏まえなければ、安易に老齢加算が廃止されることが憲法にかなうことであるか否かが問われることとなるとも言えよう。

このように過酷ともいえる状況に追い込まれている高齢生活保護受給者が存在することに関して、社会や市民はどのように捉えているのであろうか。

### 3. 貧困の見方

岩田正美は貧困の見方について「貧困が絶対的であるのか相対的であるのか、また客観的なのか主観的の把握なのか、さらには生活費アプローチ、所得アプローチ、剥奪指標アプローチ、ケーパビリティアプローチなどの多様な「見方」の優劣が多く研究者や機関を巻き込んで論争されてきたのは周知のところである。」(岩田 2005 3)<sup>11)</sup>とし、貧困の見方の多様性を指摘している。いずれにせよ、われわれの社会は貧困をどのように捉えてきたのか。歴史は常に貧困を除去すべきものとして捉えてきた。それでは、社会と貧困はどのような関連にあるだろうか。岩田は、『われわれの貧困』『彼らの貧困』という文言で、「社会は、構成員の貧困であるがゆえにそれを除去しなければならないものとしてではなく、社会の外側に広がる貧困社会を、当該社会にとってのひとつの脅威として消滅させねばならないという貧困の把握」<sup>12)</sup>であると指摘する。貧困のさまざまな見方は、それ自体貧困が単に「事実」以上のものであることを示している。岩田はさらに「通常ある貧困問題を前提として、之に対する政策や実践が立ち現れるように考えやすいが、そうではなくて政策や実践がある状態やその状態にいる人びとを特定のカテゴリーで貧困、貧困者として積極的に定義づけていく側面を見過ごしてはならない。政策がどのような人々のどのような状態を、どのようなカテゴリーで具体的に定義づけていくか、またそれがどのように変化していくかは、その後の貧困解釈それ自体にも大きな影響を与えていく」<sup>13)</sup>と述べている。貧困への社会の態度の問題として日本では貧困認識が絶対的水準のままに固定化され相対的な見方への転換が出来なかったのではないかと小沼の指摘も重要となろう(小沼 1974 197)<sup>14)</sup>。

### 4. 考察と結論

現行生活保護法は憲法 25 条を具現化したものであり、戦前の救貧立法の恩恵的保護とは異なり、保護請求権を明確に規定し保護の権利性を明文化したのである。しかし、他方において、現実には建て前とは裏腹に、生活保護は福祉サービス以上にスティグマがあり、権利性は限りなく後退しているともいえる。保護の権利性と保護行政の実態とのギャップは大きく、今なお克服されていないことは大阪のアンケート結果からも窺える点である。「われわれの貧困」ではなく「彼らの貧困」として生活保護受給高齢者が捉えられ、政策が進んでいくことは見過ごしてはならない点の一つであるといえよう。

現代社会が消費者とか国民生活という均質化された生活像や生活者像をうちだすほどに、社会階層による生活水準の格差が均質化された生活像の中に隠される傾向にある(江口 1987 11)<sup>15)</sup>と捉えることもでき

よう。近年「格差社会」が言われるが、その中でも生活保護を受給し儉約を重ねて暮らしている高齢者の生活実態は知られないままにある。

老齡加算正当性の主張をするのであれば、その根拠の説明として、「人権」だから「権利だから」では十分な説明にならない。むしろ、「貧困」「被保護層」の歴史的背景と社会構造という視点をもとに生活実態を明らかにし「彼らの貧困」が「われわれの貧困」という認識に変化するように実証的に接近していくことが重要であると考ええる。

### 5. 今後の課題

本研究では老齡加算の廃止に伴う高齢者の生活実態の一視角を提示したにすぎない。今後はさらに、生活実態を明らかにできる実証的な研究に発展していくことが今後の研究の大きな課題となった。

### 注

- 1) そこでは①生活保護基準の評価、②生活扶助基準第1類及び第2類費の設定のあり方、③生活保護基準の改定方式の在り方、④老齡加算及び母子加算の在り方⑤自立支援のあり方等が専門委員会にて検討された。
- 2) 例：1級地、在宅、70歳以上の場合03年度で17930円、04年度は9670円05年度で3760円となり、06年度はゼロとなる。
- 3) 生活保護世帯のうち、70歳以上の高齢者がいる世帯には老齡加算が支給されてきた
- 4) 特別需要に対する各種の加算9種類は以下の妊産婦、老齡、母子、障害者、介護施設入所者、在宅患者、放射線障害者、児童扶養、介護保険料
- 5) 生活保護制度の在り方についての中間まとめ(平成15年12月16日)の中での説
- 6) 北海道大学教育学部・教育学研究科の2004年M町一人暮らし高齢者へのインタビュー、2005年S町及びA市での民生委員へのインタビュー調査
- 7) 大阪市生活と健康を守る会2004年度調査報告から拙者がまとめたもの
- 8) 口頭陳述書という基本的性格を踏まえて読み込んだとしても、苦しい生活状況を窺い知ることができよう
- 9) 堀勝洋『社会保障法総論』東京大学出版1994年149項 152-155項
- 10) 同様に、1項による保障は、たとえそれが最終的な生活保障の受け皿であり1項の趣旨を最も直接的に体现している立法であるとしても、生活保護法のみにかかわるわけではなく、所得保障立法や医療・福祉サービス立法のほか、社会保障制度の枠を超えたさまざまな法政策によって実現すべき

であることも指摘されている

- 11) 岩田正美「貧困・社会的排除と福祉社会」『貧困と社会的排除—福祉社会を蝕むもの—』ミネルヴァ書房 2005年 3項
- 12) 岩田正美「貧困・社会的排除と福祉社会」『貧困と社会的排除—福祉社会を蝕むもの—』ミネルヴァ書房 2005年 3項
- 13) 岩田正美「政策と貧困」『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房 2005年 15項ミネルヴァ書房 2005年 15項
- 14) 小沼正『貧困—その測定と生活保護—』東京大学出版 1974年 197項
- 15) 江口英一「生活分析から福祉へ—社会福祉の生活理論—」光生館 1987 11項

受付：2005年12月17日

受理：2005年1月30日