



シリーズ  
日本経済を考える

52

# 生活保護の現状と 生活保護費の将来見通し

## 国民年金保険料の納付率低下を織り込んだ シミュレーション \*1, 2

前財務総合政策研究所研究官、一橋大学大学院経済学研究科

財務総合政策研究所主任研究官

前京都大学経済研究所教授、財務総合政策研究所客員研究員

米田 泰隆

酒井 才介

中澤 正彦

### 1. はじめに

生活保護費総額は1991年度の1.3兆円から2014年度には3.8兆円と約3倍に、被保護者実員数は1995年度の88.2万人から2014年度には216.2万人と約2.5倍に趨勢的に増加している（図1参照）。この増加の背景には、急速に進展する高齢化と厳しい社会・経済状況が要因として挙げられている\*3。今後、更に高齢化が進むことを踏まえると、将来、生活保護費がどの程度増加し、財政にどのような影響を与えるのか、これらを定量的に示すことは、財政の持続可能性を確保する観点から重要であると考えられる。

しかし、生活保護費の長期的な見通しは政府からは示されていない\*4。また、高齢者の主要な所得源泉である公的年金について、国民年金保険料の納付率が1990年代後半以降大幅に低下しており、高齢者の所得環境の悪化が将来的に見込まれる中で、その所得環境の悪化が生活保護費に与え

る影響についての定量的な分析もあまりなされていない。そこで、本稿では生活保護費の長期推計を行い、その上で国民年金保険料の納付率低下が生活保護費に与える影響を定量的に明らかにすることで、生活保護費に関する幅を持った将来的な見通しを示す。

具体的には、2015年2月末時点で利用可能なデータをを用いて生活保護費の長期推計を行う。まず、高齢化の効果を明示的に取り込み生活保護費の長期推計を行った上田（2012）で示されている手法を参考に、2050年度までの生活保護費の見通しをベースラインとして示す。次に、1990年代半ば以降、国民年金保険料の納付率が全ての年齢層で低下していることに伴い、高齢者の所得環境が将来的に悪化する影響を考慮するため、将来の国民年金保険料の納付率を機械的に試算する。その上で、60歳時点での国民年金保険料未納者の増加分だけ被保護者実員数が増加すると想定して生活保護費

連載  
日本経済を  
考える

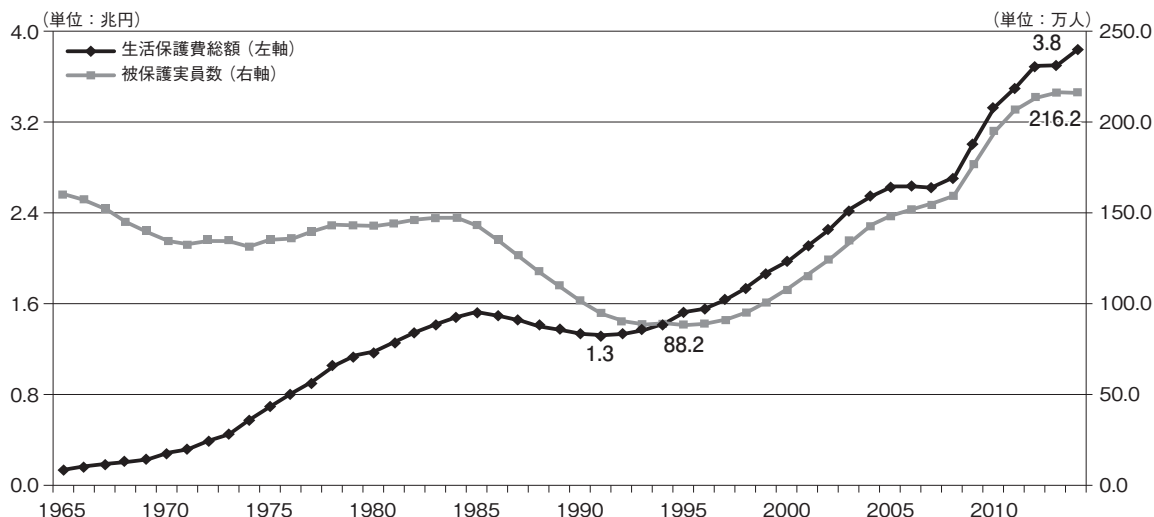
\*1) 本稿作成にあたっては、財務総合政策研究所財政経済計量分析室長の大関由美子氏から非常に示唆に富む貴重なご指摘を頂戴した。ここに記して感謝申し上げる。ただし、残る誤りは全て筆者らの責任に帰される。なお、本稿の内容は全て筆者らの個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。

\*2) 本稿は、米田泰隆・酒井才介・中澤正彦「国民年金保険料の納付率低下と生活保護費の将来推計」（京都大学 Discussion Paper No.1508）の論文の概要を紹介するものである。

\*3) 2013年1月に公表された「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（厚生労働省）においては、生活保護受給者数が2011年7月に、当時として過去最高の205万人となった要因として、「高齢化」と「厳しい社会・経済状況」が指摘されている。また、生活保護を研究対象とした阿部（2006a）においても、高齢者の貧困拡大など、高齢化が生活保護に与える影響に着目している。

\*4) 厚生労働省が2012年3月に「社会保障に係る費用の将来推計の改定」として医療・介護・年金等を含めた社会保障全体の2025年までの推計を行っており、その手法を用いた機械的な試算として2012年度的生活保護費総額3.7兆円から2015年度に4.1兆円、2020年度に4.6兆円、2025年度に5.2兆円へと増加することが2012年7月27日の参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議事録の中で明らかにされている。

図1 生活保護費総額および被保護者実員の推移(1965年度以降)



(出所) 生活保護費総額については、1965～2012年度までは国立社会保障・人口問題研究所編「社会保障統計年報」、2013～2014年度については「生活保護費負担金事業実績報告」より筆者作成  
被保護者実員数について厚生労働省「被保護者調査」より筆者作成(2013年度は4月～12月の月次速報値の平均値、2014年度は、4月～9月の月次速報値の平均値)

の長期推計を行い、年金受給権を持たない高齢者が増加することの長期的な影響を定量的に試算する。

本稿の構成は以下の通りである。まず第2節では、生活保護の現状を概観し、生活保護に関する先行研究を確認する。第3節においては、生活保護費のベースラインおよび国民年金保険料の納付率低下反映シナリオの推計結果を示す。第4節は、本稿のまとめである。

## 2. 生活保護の概要と先行研究

### 2.1 生活保護の概要

わが国の生活保護は、日本国憲法第25条に規定する「生存権」の理念を担保する公的扶助制度として機能している。具体的な制度の歴史的経緯や特徴の詳細については林(2006)や社会保障審議会生活保護基準部会報告書(2015)等に譲り、本節では生活保護の現状について概観する\*5。生活

保護費総額および被保護者実員数については、前掲図1のとおりであるが、これらを扶助類型別、年齢階層別、世帯類型別といったように更に細分化することにより、生活保護の実態をより明確に把握することができる。

まず、生活保護費を扶助類型別に見たものが図2である。2012年度における生活保護費総額に占める扶助類型別の割合は、医療扶助費が46.5%、生活扶助費が34.6%、住宅扶助費が15.7%となっており、この3種類の扶助費を合計すると生活保護費総額の96.8%を占めている。長期的な推移をみると、どの扶助費も増加基調で推移している中で、特に2009年度以降の医療扶助費および生活扶助費の伸びが顕著となっている\*6。

各扶助費の中で最も金額の多い医療扶助費を診療区分別・疾病分類別に細分化して観察したものが図3である。医療扶助費のうち62.9%が入院に

\*5) 本節におけるデータの多くは、生活保護に関する包括的な調査である「被保護者調査」(厚生労働省)のうち、執筆時点で利用可能な最新公表データである2014年10月31日に公表の「平成24年度 被保護者調査(年次調査)」に依拠している。そのため、「医療扶助実態調査」(厚生労働省)、「生活保護費負担金事業実績報告」(厚生労働省)についても2012年度のデータを使用し、年度の統一を図ることとする。

\*6) 主な理由として、一般的には「リーマン・ショック」による急性かつ著しい経済状況の悪化が挙げられるが、周・鈴木(2012)では恒常的要因による説明度合いの方がより大きいと分析し、恒常的要因の候補として2009年に再三発せられた厚生労働省社会・援護局保護課長通知等による「生活保護行政の運用方針の変更」を指摘している。

図2 扶助別保護費の推移

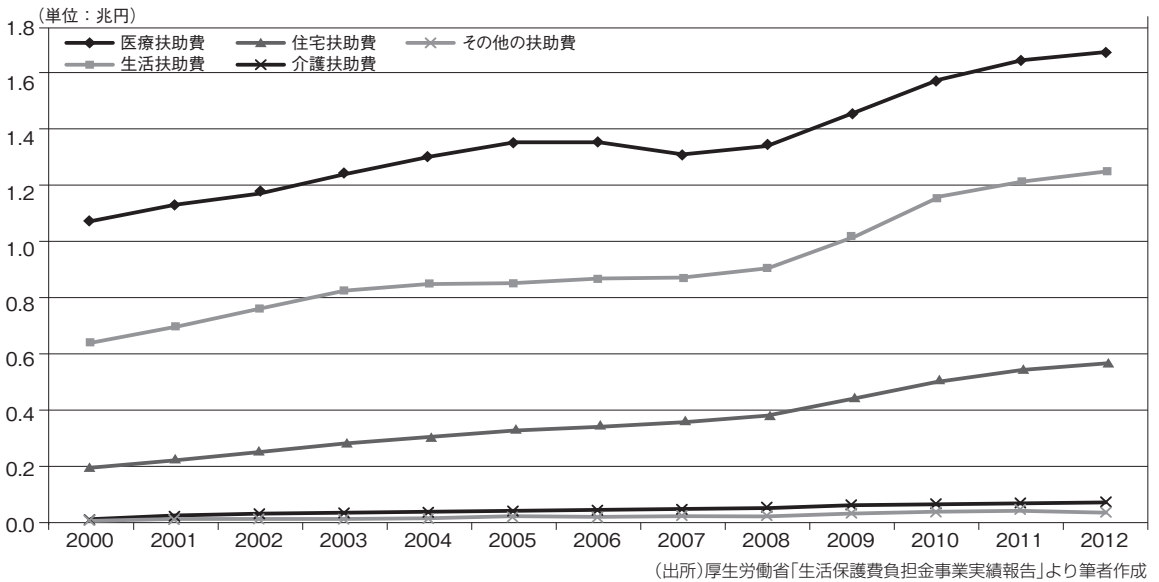
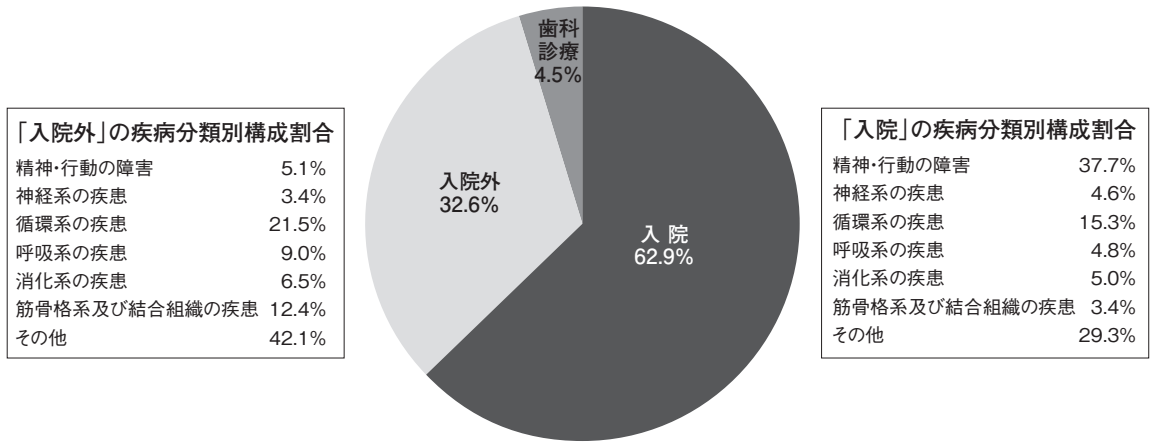


図3 診療区分別・疾病分類別医療扶助費



かかるもので、その入院医療扶助費のうち最多割合となるのは「精神・行動の障害」の37.7%となっている。これは、鈴木(2006)で指摘されている「生活保護費全体のうち精神疾患による入院医療扶助費が大きなウエイトを占めている」という傾向が、現在もなお続いていることを示している。

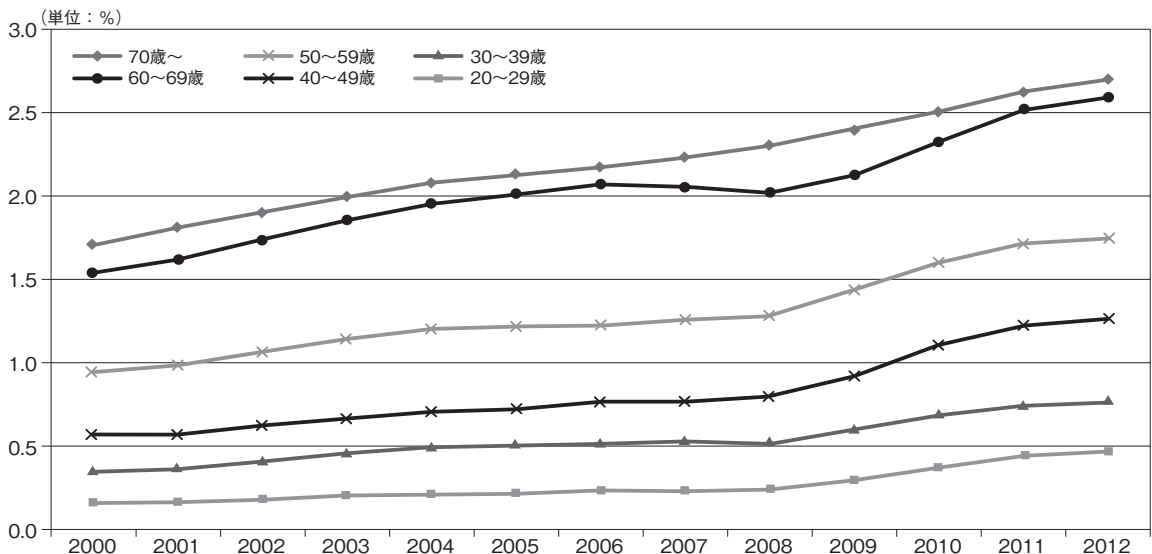
次に、年齢階層別の被保護者割合に着目したものが図4である。ここでは非常に興味深い指摘を3点することができ、図を横に、すなわち時系列で見ると全ての年齢層で一貫して上昇しているこ

と、図を縦に、すなわち特定の年分に着目して見ると、どの年分も一貫して年齢が高いほど被保護者割合は高いこと、また60歳以上の高齢者層における被保護者割合が他の世代に比して明らかに高くなっていることが確認できる。

最後に、世帯類型別被保護世帯数の推移を示したのが図5である。2009年度以降、勤労世代と考えられる「その他の世帯」の世帯数が大きく増加しているものの、被保護世帯総数のうち高齢者世帯、障害者世帯および傷病者世帯を合計した世帯

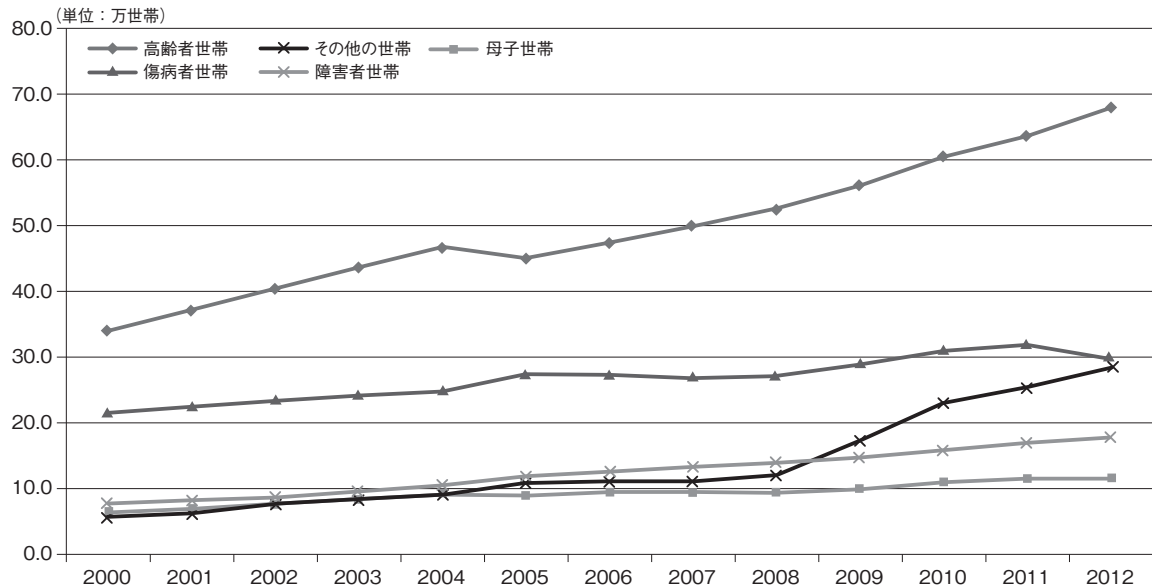
連載  
日本経済を  
考える

図4 年齢階層別被保護者割合の推移



(出所)2011年度までは厚生労働省「被保護者全国一斉調査(個別調査)」第12表、2012年度は厚生労働省「被保護者調査(個別調査)」第2-1表、総務省統計局「人口推計」Ⅱ 各年10月1日現在人口より筆者作成

図5 世帯類型別被保護世帯数の推移



(出所)2011年度までは厚生労働省「社会福祉行政業務報告」、2012年度は厚生労働省「被保護者調査」

が占める割合は2012年度でも74.3%となっている。

以上のように生活保護の現状を概観すると、年齢別の被保護者実員数や世帯類型別被保護世帯数に明確に表れているとおり、わが国の生活保護は、高齢者を中心とした稼得困難世帯に対する公的扶

助としての色彩が強い制度であるといえよう。

## 2.2 生活保護に関する先行研究

図1で確認できるように、1990年代以降、生活保護費総額・被保護者実員数とも大きく増加しているが、林(2006)で指摘されているとおり、わ

が国においては生活保護に関する経済学の見地からの研究蓄積は少ない。そのような中で、阿部他(2006)は生活保護について多角的な視点で分析を試みており、既存の貧困研究や経済理論に基づいて生活保護制度を検討するための理論的枠組みを示したうえで、生活保護制度と隣接する公的年金、医療保険制度等との関連から生活保護制度のあり方を考察している。

生活保護の将来見通しに関する先行研究としては、上田他(2014)、辻(2008)が挙げられる。上田他(2014)においては、上田(2012)で提示された手法\*7で生活保護費の長期推計を行っている。この上田他(2014)の計算によれば、生活保護費対名目GDP比は2010年度の0.70%から2060年度には0.96%になると推計されている。一方、辻(2008)においては、1968~1977年出生の者を「就職氷河期集団」と定義し、就職氷河期集団の就業構造の変化、雇用形態別生涯賃金、老後最低生活資金および国民年金保険の未加入・未納状況から潜在的な老後被保護者割合を算出し、必要となる生活保護増加額を推計している。辻(2008)の計算結果によれば、この就職氷河期集団の低賃金・低年金に起因する潜在的な老後被保護者は77.4万人であり、この人々が平均余命まで生活保護を受給とした場合、累計で追加的に17.7~19.3兆円の予算が必要になると推計されている。

本稿では、高齢化の更なる進展が将来わが国の財政にどのような影響を与えるのかを定量的に示

すことを目的としており、上田(2012)の手法を参考に分析を行うこととする。

### 3. 国民年金保険料の納付率低下反映シナリオの分析\*8

上田(2012)で示されている手法を参考に推計した結果、生活保護費対GDP比は、2015年度の対名目GDP比0.75%から2050年度には同0.94%に上昇する。これは、現在の政策が変更されないという前提に基づいたうえで、高齢になるほど年齢階層別被保護者割合が上昇するといった高齢化の効果を示しているといえる。この推計結果を「ベースライン」としたうえで国民年金保険料の納付率低下によって年金受給権を持たない高齢者が増加し、結果的に被保護者実員数が増加すると仮定した場合のシナリオの分析を行い、生活保護費の将来見通しについて幅を持って見ることを試みる。

今後、生活保護費を増加させ得る潜在的な要因として、阿部(2006b)や上田(2012)において、国民年金保険料の納付率低下が年金受給権を持たない高齢者を増加させ、最終的に被保護者実員数増に結び付く可能性がある旨が指摘されている。また、山重・高畑(2010)においては、国民年金保険料の未納・未加入が許容される背景として生活保護制度への依存が挙げられており、実際2005年時点における高齢者の生活保護受給者のうち約53%が年金未加入者である旨が指摘されている。

そこで、本稿では、まず誕生年度別国民年金保険料納付率を一定の考え方\*9で2050年度\*10まで

\*7) 上田(2012)においては、年齢階層別被保護者割合を一定としたうえで、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を乗じることにより高齢化による生活保護費増の効果を明示的に織り込んで生活保護費を計算している。更なる分析手法の詳細については、上田(2012)および米田他(2015)に譲る。

\*8) 分析手法の詳細については、米田他(2015)に譲る。

\*9) 誕生年度別国民年金保険料納付率を時系列に観察すると、「年齢を重ねるにつれて納付率が上昇する幅」は概ね一定であることが確認された。そこで、2004~2013年度の10年間の「国民年金の加入・保険料納付状況」における誕生年度別納付率の平均値を「年齢上昇による国民年金保険料の納付率増加遷移率」とし、この遷移率を用いて「コーホート変化率法」の考え方を援用し2050年度までの60歳時点の国民年金保険料納付率を算出した。

\*10) 2013年度の実績値を出発点として延伸するため、本稿の手法を用いた場合の60歳時点の国民年金保険料の納付率は、理論的には2053年まで算出可能となる。しかし、20~22歳の3年分の実績値については、「学生納付特例制度」や扶養者による支払等の影響が考えられるため、単純に遷移率で延伸することは適当ではないと考えられる。よって、本稿では2013年度における23歳以降の実績値を延伸することで、2050年度まで推計を行うこととしている。

将来延伸し（表1参照）、その上で、60歳時点の国民年金保険料納付率の基準年\*11対比での低下率に、納付対象となるべき国民年金被保険者数\*12を乗じた人数だけ被保護者実員数が増加すると仮定して、機械的な試算を行う。

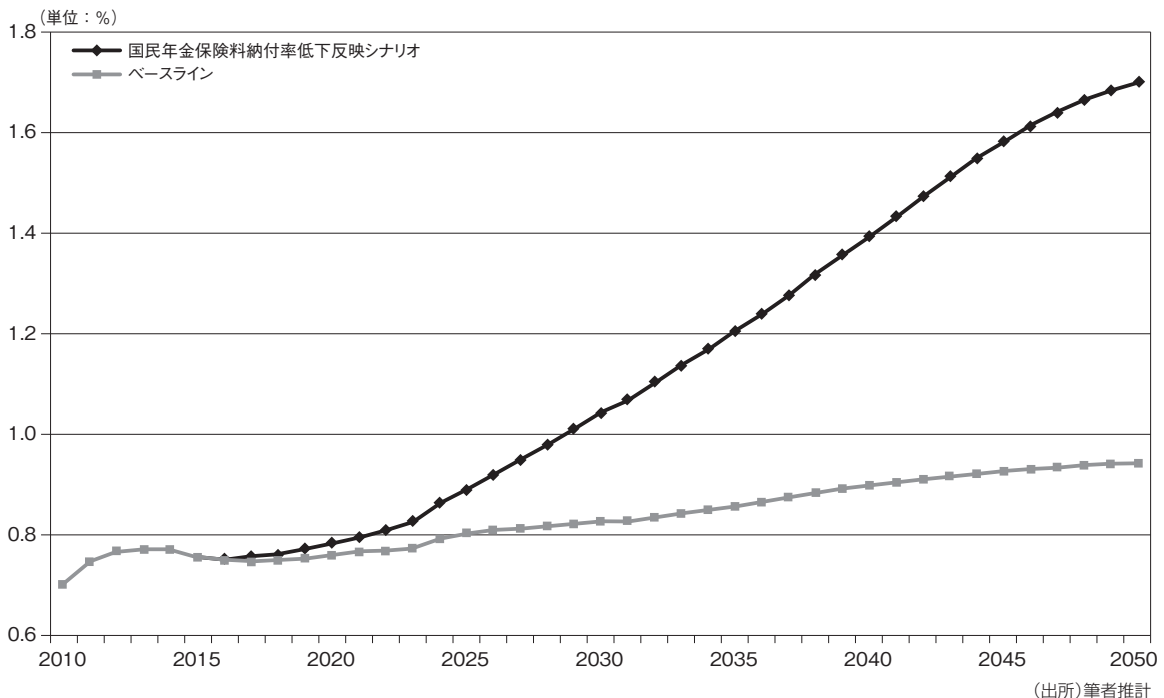
国民年金保険料の納付率低下反映シナリオにおける推計結果をベースラインと比較したものが図6である。国民年金保険料の納付率低下反映シナリオにおいては、生活保護費は2050年度には対名目GDP比1.70%まで上昇し、ベースラインとの差は同0.76%まで拡大する。本稿の機械的な手法による試算においても、国民年金の納付率低下は生活保護費に対し大きな影響があることが確認される。

## 4. おわりに

本稿では、生活保護の現状を概観したうえで、高齢化の効果を織り込んだ上田（2012）で示されている手法を参考に生活保護費の将来推計を行った。その推計結果をベースラインとした上で、国民年金保険料の納付率低下によって年金受給権を持たない高齢者が増加し、結果的に被保護者実員数が増加すると仮定した場合のシナリオの分析を併せて行った。

推計結果は、ベースラインでは、生活保護費は、実績値である2015年度当初予算の対名目GDP比0.75%から2050年度には同0.94%に上昇する。一方、国民年金保険料の納付率低下を考慮したシナリオにおいては、生活保護費は2050年度には対名

図6 国民年金保険料納付率低下反映シナリオの生活保護費長期推計結果（対GDP比）



\* 11) 本稿では、年齢別被保護者実員数の実績値データについて取得可能な最新年度である2012年度とする。

\* 12) 本稿では、2014年6月に公表された「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（以下、平成26年年金財政検証）」（厚生労働省）のバックデータにおける2013年度から2050年度に59歳となる国民年金1号被保険者数の人数に、第1号被保険者のうち納付対象者の割合を乗じた人数を使用する。納付対象者の割合については、2014年6月に公表された「国民年金の加入・保険料納付状況」（厚生労働省）の現状最新年分である2011年度における人数より算出した78.8%を使用する（被保険者数合計1,805万人に対する、申請全額免除者249万人および法廷免除者134万人を除いた1,422万人の割合）。



目GDP比1.70%まで上昇する。国民年金保険料の納付率低下を考慮したシナリオとベースラインとの差は対名目GDP比0.76%まで拡大することから、国民年金の納付率低下が将来の生活保護費に対し大きな影響があることが確認される。今後、国民年金保険料の納付率低下と生活保護費の関係についてより精緻に実態解明を行う必要があると考えられる。

なお、本稿では国民年金保険料の納付率に着目したが、他にもマクロ経済スライドの適用による年金給付額の削減など、他の要因についても更に検討を深める必要がある。また、国民年金保険料の免除制度や「学生納付特例制度」を適用した者が将来追納を行わなかった場合、将来的には低年金となって所得環境が悪化する可能性がある一方、2017年4月から実施される福祉の給付金が所得環境の改善をもたらすことも考えられる。これらが被保護者実員数や生活保護費に与える影響の分析については、今後の課題としたい。

#### 〈参考文献〉

- 阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義 (2006), 『生活保護の経済分析』, 東京大学出版会。
- 阿部彩 (2006a), 『生活保護の経済分析』第1章pp21-80, 東京大学出版会。
- 阿部彩 (2006b), 『生活保護の経済分析』第4章pp115-145, 東京大学出版会。
- 上田淳二 (2012), 『動学的コントロール下の財政政策—社会保障の将来展望』, 岩波書店。
- 上田淳二・米田泰隆・太田勲 (2014), 「日本の財政運営において必要とされる収支調整幅の大きさ—動学的な財政不均衡に関する量的分析—」, 『フィナンシャル・レビュー』第117号 pp.1-22, 財務総合政策研究所。
- 鈴木亘 (2006), 『生活保護の経済分析』第5章pp147-171, 東京大学出版会。
- 周燕飛・鈴木亘 (2012), 「近年の生活保護率変動の要因分解—長期時系列データに基づく考察—」, 『季刊社会保障研究』Vol.48 (2) pp197-215, 国立社会保障・人口問題研究所。
- 辻明子 (2008), 「就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション」, NIRA研究報告書『就職氷河期世代のきわどさ 高まる雇用リスクにどう対応すべきか』, 総合研究開発機構。
- 林正義 (2006), 『生活保護の経済分析』序章 pp1-17, 東京大学出版会。
- 山重慎二・高畑純一郎 (2010), 「年金制度と生活保護制度—高齢期の所得保障スキームの在り方をめぐって—」,

『季刊社会保障研究』Vol.46 (1) pp58-69, 国立社会保障・人口問題研究所。

米田泰隆・酒井才介・中澤正彦 (2015), 「国民年金保険料の納付率低下と生活保護費の将来推計」, KYOTO INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH Discussion Paper No.1508, 京都大学経済研究所。

プロフィール

#### 米田 泰隆 (よねた・やすたか)

2005年3月東京都立大学経済学部卒業。同年4月、東京国税局入局。相模原税務署、目黒税務署などを経て、2010年7月から財務総合政策研究所。2015年4月から一橋大学大学院経済学研究科。

プロフィール

#### 酒井 才介 (さかい・さいすけ)

2006年3月東京大学経済学部卒業。同年4月、財務省入省。熊本国税局、財務省主税局、東海財務局などを経て、2014年7月から財務総合政策研究所。

プロフィール

#### 中澤 正彦 (なかざわ・まさひこ)

1993年3月東京大学経済学部卒業。同年4月、大蔵省(現財務省)入省。1996年イェール大学国際開発経済学プログラム修了。大臣官房総合政策課、財務総合政策研究所などを経て、2011年8月から2015年7月まで京都大学経済研究所。2015年8月から財務総合政策研究所客員研究員。