

現代日本における被保護階層の世帯動向と世帯分離

牧 園 清 子

- 1 はじめに
- 2 被保護階層の世帯動向
- 3 被保護世帯における世帯分離
- 4 保護開始世帯における世帯分離
- 5 おわりに

1 は じ め に

現代日本の家族は、小家族化・核家族化などの大きな変動を経験してきたが¹⁾、被保護階層における世帯の規模や構成にはどのような変化が見られるのであろうか。それを明らかにするのが本稿の課題である。

すでに1960年代以降の低所得階層や被保護階層の調査・研究は、貧困と少人数世帯との結びつき²⁾や直系家族の形成率に明らかな階層性があること³⁾を明らかにしている。そこで、本稿では、他階層と比較した被保護層の家族や世帯の特徴ではなく、被保護階層自身の世帯規模や世帯構成の変動と、そうした変動の政策的要因である世帯分離との関連を検討してみたい。

生活保護法では世帯単位原則が規定されている。世帯単位原則とは「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する。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。」というものである。保護が必要かどうかは世帯単位で判定し、例外的に個人単位でも取扱うことを認めるという趣旨である。

世帯分離という方法は世帯単位原則の例外的措置とされ、その適用は世帯単位原則の切り崩しを意味する。したがって、世帯分離の実態を明らかにするこ

とは、現在の生活保護制度の基本的性格の変化を提示することになる。

1995年厚生省社会局長通達の「保護の実施要領」では、おおまかにいえば、世帯分離が適用される11の要件が列挙されている。すでに別稿で検討したように、1957年に世帯分離の要件が規定され、改正のたびに緩和・拡大されてきたが、77年以降大きな改正は行われていない。世帯分離要件の規定はほぼ1970年代に確立したといえることができる⁴⁾。

ところが、1980年以降「保護の実施要領の取扱い」に関する厚生省社会局保護課長通知が相次いで出され、問答が新設されている。それらは、1980年問答8「世帯分離の取扱い」(87年から「世帯分離の見直し」)、1987年問答9「世帯分離要件が確認できない場合の取り扱い」、1988年問答10「出身世帯の生計中心者の交替による世帯分離の見直し」の3つである⁵⁾。

1980年に新設された問答8「世帯分離の取扱い」は、世帯分離の妥当性を継続的に検討するために、年1回の検討を行うように指示したものである⁶⁾。1985年には、世帯に対する世帯分離の趣旨説明の必要性が加えられている⁷⁾。さらに、1989年には、世帯分離はあくまでも擬制的措置にすぎず、世帯分離は例外的なものであることが強調され、世帯分離の趣旨の入念化が行われている。

1987年新設の問答9「世帯分離要件が確認できない場合の取り扱い」は、世帯分離の見直しを行うにあたり、分離要件が確認できない場合には、世帯分離を解除し、同一世帯認定の保護の変更決定を行い、要件の再認定を行うが、指示に従わない場合は、保護の停・廃止を検討するという厳しい取扱いを指導している。

さらに、1988年に新設された問答10「出身世帯の生計中心者の交替による世帯分離の見直し」は、世帯分離後長期入院し、出身世帯の生計中心者が交替する等の状況変化が生じ、かつその世帯に生活保持義務関係の者がいない場合には、別世帯とみなす取扱いを認めたものである。長期間世帯分離が適用されているケースを同一世帯ではなく、別世帯と認定する手続きを認めた画期的な規定といえる。

しかし、1988年の通知では、ただし書きで、生活保持義務関係にある者がいなくても、親から兄弟姉妹へ生計中心者が交替した直系血族間の場合の別世帯は認めないとされていたが、92年の課長通知でただし書きの部分が削除され、ついに生活保持義務関係にある者がいなければ別世帯認定が可能となった。

以上のように、1980年以降の課長通知は、世帯分離適用の厳格化と別世帯認定の承認という異なる二つの方向性をもつ。しかし、それは、ともに世帯分離の適用を減少させる要因として働く。世帯分離の要件は、厚生省社会局長通知によって1977年まで毎年のように改正が行われ、基調としては緩和に向かっていったが、80年以降のこうした政策の変更を受けて世帯分離の適用はどのように変化しているのだろうか。とくに、1980年以降の変化に着目してみたい。

以下では、まず、現行生活保護法制定から現在にいたるまでの被保護階層における世帯の動向を検討し、ついで被保護世帯および保護開始世帯における世帯分離の動向を検討し、最後に被保護階層の世帯変動と世帯分離の関連を明らかにすることにした。

被保護階層の世帯動向に関しては、主として厚生省による『被保護者全国一斉調査』と『生活保護動態調査』の結果をもとに、現行生活保護法制定以降の変化を明らかにしたい。世帯分離に関する調査は、『被保護者全国一斉調査(個別調査)』と『生活保護動態調査』によって行われている。前者は被保護者全体を母集団とする10分の1抽出による調査で被保護者の全体像を把握できるが、残念なことに世帯分離の調査は限られた年度にしか行われていない。一方、後者は保護を開始した世帯のみを対象とする調査であるが、1970年からは毎年行われており、世帯分離の動向を知り得る貴重な資料である。二つの資料はともに十全の資料ではないが、現在手に入れることのできる資料は限られているので、二つの調査結果を資料にして世帯分離の全国的な動向を検討してみたい。

2 被保護階層の世帯動向

現行生活保護法が発足してからの現在にいたるまでの被保護層における世帯

の動向を図2-1および表2-1でみよう。

まず、被保護世帯数は1951年には67万世帯であった。1957年には現行法史上最低の58万世帯へと低下し、以後一貫して増え続け、84年には史上最高の79万世帯を記録した。しかし、そののち1992年には59万世帯まで低下するが、再度上昇に転じ、95年には60万世帯となっている。

他方、被保護人員は世帯数に比べて変化が激しい。1951年時点では205万人であった被保護人員は、3回の小さなピークを迎えるが、51年の人員を超えることはなく全体としては減少傾向にある。1992年以降は減少傾向から横ばい傾向に推移し、95年には史上最低の88万人となった。1951年を100とした指数をもとめると、95年の被保護世帯は89.9、被保護人員は43.1となり、被保護人員の激減ぶりが明らかとなる。

保護率(人口千人に対する被保護人員)は、1951年の24.2%から、一時的な増加はあるものの、全体としては減少傾向を続けており95年には7.0%にまで低下した。つまり、わが国では1951年には国民1千人につき24人が生活保護を受けていたが、95年にはそれが7人の受給となり、3分の1以下に減少した。現行法制定後の初年度調査であった1951年の保護率はその後一度もこえられていない。

世帯保護率(世帯数千に対する被保護世帯数)は、1953年時点では39.6%であった。その後はほぼ一貫して低下傾向を示し、1995年には14.8%になった。1953年では1千世帯につき約40世帯が生活保護を受給していたが、95年には約15世帯の受給となった。ほぼ5分の2に減少している。世帯保護率は、被保護世帯数が1957年を底にほぼ一貫して増加しているのとは異なった様相を示している。のちに詳しく検討するように、この間の一般世帯における「いわゆる核家族の増加に伴う世帯の細分化に伴い、世帯数が被保護世帯数の伸び以上の伸びを示していることが原因」と考えられる⁸⁾

このように近年の被保護世帯の実数および世帯保護率、被保護人員および人員保護率はすべて現行生活保護史上最低の数値もしくはそれに近い数値を示す

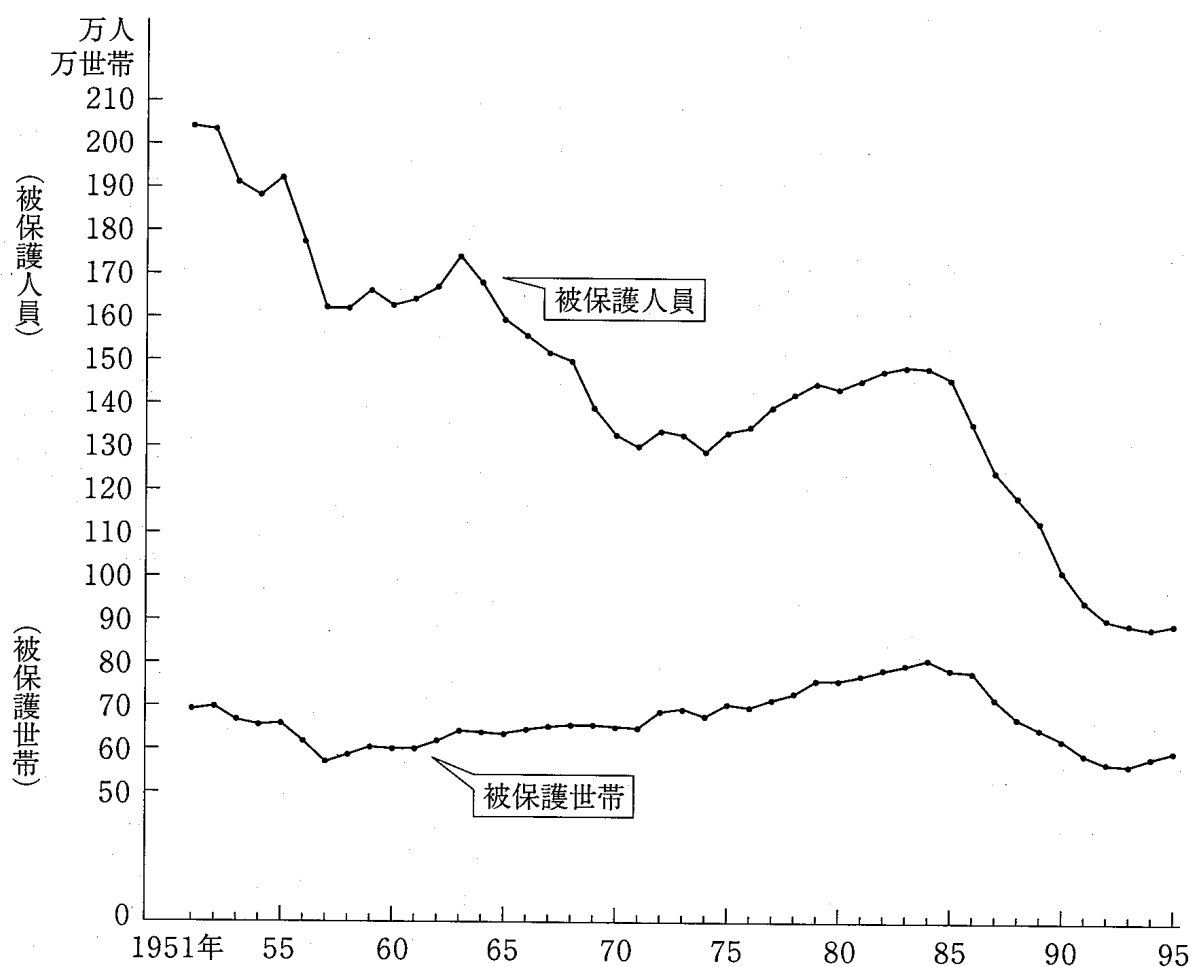
表 2-1 被保護実世帯数および保護開始・廃止世帯数の年次推移（各年度1か月平均）

年度	被保護実世帯数		被保護実人数		保護開始		保護廃止	
	世帯数 (A)	世帯保護率 % (A)	人員	保護率 % (B)	世帯数 (B)	率% (B/A)	世帯数 (C)	率% (C/A)
1951	669,662	—	2,046,646	24.2	30,613	4.6	25,680	3.8
1952	702,450	—	2,042,550	23.8	24,574	3.5	26,584	3.8
1953	680,289	39.6	1,922,060	22.1	24,232	3.6	24,067	3.5
1954	658,321	38.0	1,881,687	21.3	22,863	3.5	22,609	3.4
1955	661,036	34.9	1,929,408	21.6	22,668	3.4	22,871	3.5
1956	618,301	31.2	1,775,971	19.7	18,782	3.0	22,665	3.7
1957	579,037	28.0	1,623,744	17.8	18,550	3.2	19,323	3.3
1958	591,907	27.8	1,627,571	17.7	20,920	3.5	18,484	3.1
1959	613,532	28.2	1,669,180	18.0	20,648	3.4	19,584	3.2
1960	611,456	27.2	1,627,509	17.4	19,027	3.1	19,033	3.1
1961	612,666	26.1	1,643,445	17.4	19,479	3.2	20,115	3.3
1962	624,012	26.2	1,674,001	17.6	21,221	3.4	17,425	2.8
1963	649,073	26.0	1,744,639	18.1	21,820	3.4	22,199	3.4
1964	641,869	25.6	1,674,661	17.2	19,483	3.0	19,519	3.0
1965	643,905	24.8	1,598,821	16.3	19,780	3.1	18,807	2.9
1966	657,193	24.6	1,670,054	15.9	19,424	3.0	18,265	2.8
1967	661,647	23.5	1,520,733	15.2	18,435	2.8	18,475	2.8
1968	659,096	23.0	1,449,970	14.3	18,119	2.7	17,975	2.7
1969	660,509	22.8	1,398,725	13.6	17,905	2.7	17,771	2.7
1970	658,277	22.0	1,344,306	13.0	18,178	2.8	18,059	2.7
1971	669,354	21.7	1,325,218	12.6	18,922	2.8	17,199	2.6
1972	703,045	21.7	1,380,659	12.9	19,396	2.8	18,053	2.6
1973	696,540	21.6	1,345,549	12.4	16,841	2.4	18,265	2.6
1974	688,736	21.0	1,312,339	11.9	17,342	2.5	16,145	2.3
1975	707,514	21.5	1,349,230	12.1	16,975	2.4	16,120	2.3
1976	709,613	20.7	1,358,316	12.0	16,256	2.3	15,590	2.2
1977	723,587	21.0	1,393,128	12.2	17,054	2.4	15,525	2.1
1978	739,244	21.4	1,428,261	12.4	16,685	2.3	15,600	2.1
1979	744,841	21.4	1,430,488	12.3	15,837	2.1	15,768	2.1
1980	746,997	21.1	1,426,984	12.2	16,333	2.2	15,861	2.1
1981	756,726	21.0	1,439,226	12.2	17,087	2.3	15,934	2.1
1982	770,388	21.3	1,457,383	12.3	17,119	2.2	15,998	2.1
1983	782,265	21.4	1,468,245	12.3	17,106	2.2	15,901	2.0
1984	789,602	21.1	1,469,457	12.2	16,139	2.0	15,926	2.0
1985	780,507	21.0	1,431,117	11.8	14,659	1.9	16,027	2.1
1986	746,355	19.9	1,348,163	11.1	13,475	1.8	16,913	2.3
1987	713,825	18.8	1,266,126	10.4	12,442	1.7	14,781	2.1
1988	681,018	17.5	1,176,258	9.6	11,165	1.6	13,435	2.0
1989	654,915	16.6	1,099,520	8.9	10,366	1.6	12,505	1.9
1990	623,755	15.5	1,014,842	8.2	9,709	1.6	11,778	1.9
1991	600,697	14.8	946,374	7.6	9,684	1.6	11,204	1.9
1992	585,972	14.2	898,499	7.2	10,180	1.7	10,760	1.8
1993	586,106	14.0	883,112	7.1	11,180	1.9	10,572	1.8
1994	595,407	14.2	884,912	7.1	11,430	1.9	10,837	1.8
1995	601,925	14.8	882,229	7.0	11,746	2.0	11,132	1.8

注) 世帯保護率の算定世帯数は『国民生活基礎調査』(1985年以前は『厚生行政基礎調査』),

人員保護率の算定人口は総務庁推計人口(国勢調査年は国勢調査人口)

資料)『社会福祉行政業務報告』『生活保護動態調査』(1か月平均)各年



資料)「社会福祉行政業務報告」各年

図2-1 被保護世帯数及び人員の年次推移

に至っている。こうした状況の要因を厚生省保護課長は、つぎの4点にまとめている。それらは、経済的な好況の持続、他法他施策の充実、離婚率の減少、適正実施への努力である⁹⁾。

こうした厚生省の見解に対して、1981年以降の厳しい「適正保護」を保護受給率低下の原因とする指摘は多い¹⁰⁾。たとえば、福祉事務所のケースワーカーの津田光輝による「生活保護——吹きすさぶ『適正化』旋風」である。彼は次の2点をあげている。ひとつは、1981年に不正受給の防止対策を指示した厚生省の保護課長と監査指導課長の連名で出された通知(「生活保護の適正実施の推進について」)で、これに86年からの生活保護の補助率の1割カットが拍車をか

け、実施体制上からは保護適用の引き締めが行われていることを指摘している。

ところで、「機能喪失した生活保護」¹¹⁾とさえいわれる近年の保護動向は、保護課長自身が「このように低い保護率になると、生活保護行政に対する軽視論が出て来がちです。……生活保護行政の役割は減少しているということを言われるのではないかと恐れています。」と危惧する事態をむかえている。¹²⁾ 貧困層のうち生活保護を受給する比率は捕捉率とよばれるが、日本のそれは30%で、イギリスの65%にくらべてかなり低い率といわれる。¹³⁾ こうした捕捉率の低い状態のままでの保護率の低下は、生活保護の受給が持つスティグマの性格を一層強めることになり、さらに捕捉率を低下させることになる。¹⁴⁾ 生活保護受給の可能な世帯については、その適用を高める必要がある。

さて、被保護世帯の実数や世帯保護率の低下は被保護階層の世帯内部にどのような変化を生じさせているのであろうか。類型別にみた被保護世帯の変化を追ってみよう。

まず、表2-2で世帯人員別の構成割合の年次推移をみよう。1953年1人世帯27.0%、2人世帯15.3%、3人世帯15.1%、4人世帯14.2%、5人世帯11.5%、6人以上世帯16.9%である。この時点ですでに1人世帯は被保護世帯の4分の1を占め第1位となっているが、その後の増加も顕著である。1995年には1人世帯71.8%、2人世帯17.3%、3人世帯6.3%、4人世帯2.9%、5人世帯1.1%、6人以上世帯0.6%となる。世帯人員が1人と2人の世帯の比率は上昇しているが、3人以上の世帯での比率は減少している。とくに1人世帯の増加はめざましく、被保護世帯の7割を占めるに至っている。一般世帯においても、徐々に1人世帯の比率が高まっているが、1995年でも22.6%であり、被保護世帯の1人世帯の比率の高さは群をぬいている。¹⁵⁾

被保護階層の平均世帯人員は、1960年の3.00人から、95年は1.46人に減少している。この35年間に世帯人員は2分の1に縮小している。一般世帯の平均世帯人員も、4.13人から2.91人に減少し、70%に縮小しているが、被保護世帯の縮小がより顕著である。わが国における1955年から75年の20年間の世帯規

模の縮小は「近代以降の日本の家族史における空前絶後の小家族化」¹⁶⁾と言われるが、被保護世帯における世帯規模の縮小をどう形容したらよいのであろうか。

被保護世帯は1970年には単身が半数を占め、また、75年には平均世帯人員は2人を割っており、被保護世帯は複数の人びとで形成されるものではなくなっている。被保護世帯における1960年の平均世帯人員3.00人は、一般世帯における90年の3.05人より小さく、被保護世帯の世帯規模の縮小は一般世帯のおよそ30年先を行くものといえる。

以上のように、被保護世帯は単身世帯化、少人数化している。近年の貧困は、「従来の家族・世帯の貧困から、個人（属性別）の貧困へ」変化したと言われることがあるが、¹⁷⁾これは上記の傾向を指摘したものである。

つぎに、世帯人員別の保護率をみよう。これは、世帯人員別に被保護世帯数を一般世帯数で除したもので、それぞれの世帯での被保護世帯の出現率を示す。1953年時点では、1人世帯180.0%、2人世帯63.6%、3人世帯42.2%、4人世帯33.7%、5人世帯27.0%、6人以上世帯16.7%となる。世帯が小さいほど被保護世帯の出現率が高い。突出した数値を示すのは1人世帯で、1千世帯あたり180世帯の被保護世帯が出現している。1995年の時点では、1人世帯45.7%、2人世帯10.6%、3人世帯4.8%、4人世帯2.1%、5人世帯1.6%、6人以上世帯1.4%となる。どの世帯も出現率は低下しているが、相変わらず出現率でトップを占めるのは1人世帯である。また、世帯が小さいほど被保護世帯の出現率が高い傾向は不変である。単身世帯が被保護世帯に転化してゆくのを抑止する力が相対的に弱いといえる。それは、単身世帯では世帯の中に抑止力としての「生活の共同性」を欠き、また、個人の貧困が制度的な容認によってそのまま生活保護受給に直結しやすいという特徴をもつためである。

さらに、被保護世帯における世帯類型別構成割合の推移を表2-3でみると、1957年時点では高齢者世帯20.1%、母子世帯15.8%、その他世帯64.1%であった。1995年では高齢者世帯43.7%、母子世帯8.6%、その他世帯47.8%となっ

表 2-2 被保護世帯と一般世帯の世帯人員別構成割合・世帯保護率の年次推移

年度	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	平均世帯人員
1953	658,489	177,849	100,929	99,206	93,677	75,463	111,365	3.30
1956	572,851	167,282	81,598	78,114	78,510	68,520	98,827	2.97
1960	575,063	202,089	84,149	74,986	74,183	61,332	78,324	3.00
1965	608,630	237,078	115,896	84,957	73,123	50,038	47,538	2.60
1970	629,155	314,561	131,010	74,624	54,588	30,854	23,518	2.11
1975	680,647	379,936	141,176	69,715	47,475	24,298	18,047	1.91
1980	721,673	401,701	146,670	80,501	52,078	23,764	16,959	1.91
1985	764,628	438,500	154,425	87,695	50,438	20,490	13,080	1.83
1990	614,626	397,793	118,693	54,487	27,171	10,288	6,194	1.63
1995	585,682	420,779	101,471	36,633	17,083	6,189	3,527	1.46
被保護世帯構成割合 (%)								
1953	100.0	27.0	15.3	15.1	14.2	11.5	16.9	
1956	100.0	29.2	14.2	13.6	13.7	12.0	17.3	
1960	100.0	35.1	14.6	13.0	12.9	10.7	13.6	
1965	100.0	39.0	19.0	14.0	12.0	8.2	7.8	
1970	100.0	50.0	20.8	11.9	8.7	4.9	3.7	
1975	100.0	55.8	20.7	10.2	7.0	3.6	2.7	
1980	100.0	55.7	20.3	11.2	7.2	3.3	2.3	
1985	100.0	57.3	20.2	11.5	6.6	2.7	1.7	
1990	100.0	64.7	19.3	8.9	4.4	1.7	1.0	
1995	100.0	71.8	17.3	6.3	2.9	1.1	0.6	
一般世帯構成割合 (%)								
1953	100.0	5.8	9.2	13.7	16.2	16.2	38.9	5.00
1956	100.0	12.7	9.6	13.3	15.4	15.5	33.5	4.53
1960	100.0	17.3	10.3	13.3	16.3	15.5	27.3	4.13
1965	100.0	17.8	12.4	15.7	19.9	15.2	19.0	3.75
1970	100.0	18.5	14.4	17.3	23.4	13.2	13.1	3.45
1975	100.0	18.2	15.4	18.2	24.9	12.8	10.5	3.35
1980	100.0	18.1	16.9	17.8	25.8	12.1	9.2	3.28
1985	100.0	18.4	18.5	17.6	25.2	12.1	8.1	3.22
1990	100.0	21.0	21.2	18.2	21.9	10.5	7.2	3.05
1995	100.0	22.6	23.5	18.6	19.6	9.3	6.4	2.91
世帯保護率 (パーミル)								
1953	38.3	180.0	63.6	42.2	33.7	27.0	16.7	
1956	28.9	66.4	42.7	29.7	29.9	22.3	14.9	
1960	25.5	51.9	36.4	25.1	20.2	17.6	12.8	
1965	23.2	51.2	36.1	20.8	14.2	12.7	9.6	
1970	21.1	56.8	30.3	14.4	7.8	7.8	3.7	
1975	20.7	63.4	27.8	11.7	5.8	5.8	5.2	
1980	20.4	62.7	24.5	12.8	5.7	5.6	5.2	
1985	20.4	64.0	22.4	13.3	5.4	4.5	4.3	
1990	15.2	47.1	13.9	7.4	3.1	2.4	2.1	
1995	14.4	45.7	10.6	4.8	2.1	1.6	1.4	

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査』各年,『厚生行政基礎調査』(1985年以前),『国民生活基礎調査』(1986年以降)

た。この間の推移でもっとも目につくのは高齢者世帯の増加である。実数・比率ともに2倍となっている。

世帯類型別の世帯保護率で、それぞれの世帯における被保護世帯の出現率をみよう。表2-3のように、1957年は全体25.7%に対し、高齢者世帯227.6%、母子世帯178.1%、その他世帯17.6%である。1995年は全体25.7%に対し、高齢者世帯45.1%、母子世帯103.7%、その他世帯8.0%となる。この間の変化としてまず目立つのが高齢者世帯における出現率の低下である。1960年に246.0%であったものが、95年には45.1%となり、約4分の1に減少している。こうした高齢者世帯の被保護世帯出現率の低下には、年金等の充実とともに、母集団となる一般世帯における高齢者世帯の増加ほどに被保護高齢者世帯が増加しなかったこともあげられよう。

一方、母子世帯の世帯保護率は、1965年に248.2%を記録し、そののちは低下するものの、65年以降は高齢者世帯をぬいてトップの座を占めるに至っている。母子世帯では他の世帯に比べて、家計基盤が弱く、被保護世帯へ転化しがちであることを示している。

また、高齢者世帯や母子世帯は、被保護世帯の出現率が他の世帯類型に比較して高い世帯である。その理由として、これらの世帯では所得水準が低く、かつ、労働能力を欠く場合が多いということのほか、「老人福祉法、母子福祉法により保護されており、生活保護の受給を比較的容認されやすいのではないか」という指摘もある。¹⁸⁾

保護の開始・廃止世帯数は表2-1に示したとおりである。これは1か月平均で算出されたものである。

保護開始世帯数は、1951年の時点では3.1万世帯であった。その後は、ゆるやかな減少基調にあったが、1985年以降は一転して明らかな減少傾向を示し、91年には1万世帯をわり史上最低数となった。しかし、その後は微増し1995年には1.2万世帯となった。

一方、保護廃止世帯数は、1951年の時点では2.6万世帯であったが、52年に

表 2-3 被保護世帯と一般世帯の世帯類型別構成割合・世帯保護率の年次推移

年	総 数	高齢者 世 帯	母 子 世 帯	傷 病 障害者世帯	その他世帯
被保護世帯数					
1957	532,110	106,960	84,230	340,920	
1960	574,350	123,430	76,170	374,750	
1965	605,140	138,650	83,100	177,850	205,540
1970	629,220	197,250	64,920	225,600	141,180
1975	680,600	233,290	64,380	313,420	69,510
1980	721,600	235,530	90,840	314,040	81,190
1985	761,000	247,280	109,700	331,610	72,410
1990	610,480	240,000	71,130	251,190	48,140
1995	580,000	253,250	49,960	245,110	31,680
被保護世帯構成割合 (%)					
1957	100.0	20.1	15.8	64.1	
1960	100.0	21.5	13.3	65.2	
1965	100.0	22.9	13.7	29.4	34.0
1970	100.0	31.4	10.3	35.9	22.4
1975	100.0	34.3	9.5	46.1	10.2
1980	100.0	32.6	12.6	43.5	11.3
1985	100.0	32.5	14.4	43.6	9.5
1990	100.0	39.3	11.7	41.1	7.9
1995	100.0	43.7	8.6	42.3	5.5
一般世帯構成割合 (%)					
1957	100.0	2.3	2.3	95.4	
1960	100.0	2.2	1.9	95.9	
1965	100.0	3.1	1.3	95.6	
1970	100.0	4.0	1.2	94.8	
1975	100.0	4.9	1.1	93.9	
1980	100.0	6.9	1.3	91.9	
1985	100.0	8.4	1.4	90.3	
1990	100.0	10.4	1.3	88.2	
1995	100.0	13.8	1.2	85.0	
世帯保護率 (パーミル)					
1957	25.7	227.6	178.1	17.6	
1960	25.5	246.0	179.5	17.7	
1965	23.3	173.5	248.1	15.5	
1970	21.1	165.2	175.9	13.0	
1975	20.7	144.1	173.5	12.4	
1980	20.4	97.2	201.0	12.2	
1985	20.4	79.5	216.8	12.0	
1990	15.2	57.2	131.7	8.4	
1995	14.2	45.1	103.7	8.0	

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年,『厚生行政基礎調査』(1985年以前),
『国民生活基礎調査』(1986年以降)

は2.7万世帯に増加し、生活保護史上最高の実数となった。その後は、まれに増加を示すことがあっても、全体としては微減傾向にある。1995年では1.1万世帯である。

1951年から73年までは保護の開始・廃止世帯数は年度によって上下するが、74年から84年までは概ね開始世帯数が廃止世帯数を上回っていた。しかし、1985年以降92年までは逆転し、廃止世帯数が開始世帯数を上回っていた。そして、1993年からは再度開始世帯数が廃止世帯数を上回っている。これまでは被保護人員に比べて変動の小さかった被保護世帯数にも1990年以降増加傾向がみられるが、これは開始・廃止世帯の増減によっている。

被保護世帯総数に対する保護開始・廃止の世帯数（1か月平均）の比率をみよう。保護開始世帯の被保護世帯総数に占める比率を参入率、保護廃止世帯のそれを離脱率とよぼう。参入率は、1950年代から60年代前半までは3%台であるが、60年代後半から80年代前半までは2%台、80年代後半以降ずっと1%台となったが、95年には10年ぶりに2%となった。しだいに参入率は低くなっている。離脱率は、1950年代から60年代前半までが3%台、60年代後半から88年までが2%台で、89年からは1%台に落ちる。ほぼ参入率と同様の低下を示すが、離脱率の方が低下傾向がいくぶん緩やかである。

ところで、これらは1か月平均の比率であるから、1年では延べでその12倍となる。1960年代前半までは $3\% \times 12 = 36\%$ 程度の参入・離脱があり、被保護世帯の3分の1が入れ替わったとみることができるが、近年は $2\% \times 12 = 24\%$ で2割程度の入れ替えである。生活保護の開始による被保護世帯への参入、一定期間の保護受給、そして廃止による被保護世帯からの離脱というダイナミクスは壊れて、被保護階層の固定化、停滞化が指摘できる。

こうした参入・離脱率の減少は何によってもたらされたのであろうか。まず、参入率については、被保護世帯の動向で指摘したように、1981年からの「適正化」をあげることができる。その内容は、資料の提出や調査を拒む者に対して、新規申請時には申請を却下、保護受給中の者には保護の停止等の措置の検討を

指示するものであった。一方、離脱率については、「適正化」の結果ともいえるが、生活保護から離脱しようのない世帯の出現がみてとれる。また、1991年以降の景気の後退は保護開始世帯数や参入率の増加となってあらわれている。

さて、激減する保護開始世帯内部ではどのような変化がみられるのであろうか。

まず、保護開始世帯の世帯員数の推移を表2-4でみよう。

保護開始世帯の平均世帯人員は、1975年時点では2.2人、80年2.1人、85年1.9人、90年1.5人、95年1.4人である。すでに検討した『被保護者全国一斉調査』における被保護世帯（以下、被保護世帯全体と略記する。表2-2）と比較すると、開始世帯の世帯規模の方が1985年までは大きかったが、90年以降は小さくなっている。とくに1人世帯に着目してみると、開始世帯における1人世帯の比率は、1970年47.5%、75年47.4%、80年48.2%、85年57.4%、90年73.6%、95年76.7%と年々増加し、8割近くを占めるにいたった。とくに1980年代後半、保護開始世帯では急激に世帯規模が縮小し、世帯員2人以上

表2-4 保護開始世帯の世帯人員別世帯数と平均世帯人員 上段実数、百段百分率

年	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	平均世帯人員
1970	16,435 100.0	7,801 47.5	3,059 18.6	2,091 12.7	1,709 10.4	975 5.9	800 4.9	—
1975	15,431 100.0	7,315 47.4	3,059 19.8	2,096 13.6	1,583 10.3	826 5.4	552 3.6	2.2
1980	15,115 100.0	7,289 48.2	2,994 19.8	2,292 15.2	1,435 9.5	669 4.4	436 2.9	2.1
1985	12,240 100.0	7,030 57.4	2,196 17.9	1,506 12.3	971 7.9	345 2.8	192 1.6	1.9
1990	7,942 100.0	5,844 73.6	1,057 13.3	562 7.1	278 3.5	127 1.6	74 0.9	1.5
1995	10,048 100.0	7,707 76.7	1,271 12.6	550 5.5	306 3.0	143 1.4	71 0.7	1.4

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

の開始世帯が急速に減少し、1人世帯の比率を高めている。

以上から、現行生活保護法の成立から今日にいたるまでの期間の被保護階層における世帯の動向として、(1)世帯保護率の減少、(2)少人数化・単身世帯化、(3)高齢者世帯の増加、(4)母子世帯における高い保護出現率、(5)参入・離脱率によって示される被保護階層の停滞化、が指摘できる。

3 被保護世帯における世帯分離

つぎに、世帯分離の状況を『被保護者全国一斉調査(個別調査)』で検討しよう。

まず、被保護世帯における世帯分離の実数からみていこう。

世帯分離が適用された世帯の実数は、表3-1のようである。もっとも古い資料である1961年時点では、世帯分離が適用された世帯数は2万1460世帯で、その後は多少の増減があるが79年には5万2840世帯にまで増加する。ところが、以後は急激に減少し、さらに、1994年では1万2320世帯となった。また、1972年を100とすると、94年は28.6で、3分の1以下に減少している。限られた年度の調査結果からではあるが、世帯分離は1960年代から70年代へと適用実数が増加し、70年代はほぼ量的な拡大・安定期を迎え、80年代以降は急激な減少傾向にあることが指摘できる。

一方、世帯分離が適用された世帯数の被保護世帯総数に占める比率(以下世帯分離率という)は、1961年時点では3.7%であったが、72年6.9%、74年7.5%、79年7.3%と高い比率にまで上昇する。しかし、1994年は2.1%にまで減少し、世帯分離の実数同様、世帯分離率においても調査史上最低の数値となっている。世帯分離率も1960年代から70年代へと増加し、世帯単位から個人単位への変化の兆しがうかがえたが、80年代に入ると一気に減少し、その傾向は消えた。毎年の調査ではないので時期の特定は難しいが、1980年代の世帯分離の実数および世帯分離率の減少は、80年以降の実施要領における世帯分離の見直しと別世帯認定を容認する世帯分離政策の変更と軌を一にする。

表 3-1 被保護世帯における世帯分離 上段実数, 下段百分率

年	あ り	な し	総 数
1961	21,460 3.7	565,510 96.3	586,970 100.0
1972	43,110 6.4	628,780 93.6	671,890 100.0
1973	37,630 5.6	635,970 94.4	673,600 100.0
1974	49,570 7.5	607,880 92.5	657,450 100.0
1975	43,760 6.4	636,840 93.6	680,600 100.0
1976	44,030 6.4	639,340 93.6	683,370 100.0
1979	52,840 7.3	668,780 92.7	721,620 100.0
1986	30,520 4.1	710,490 95.9	741,010 100.0
1988	20,310 3.0	647,300 97.0	667,610 100.0
1990	15,030 2.5	595,450 97.5	610,480 100.0
1994	12,320 2.1	562,600 97.9	574,920 100.0

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年

つぎに、表 3-2 は世帯分離が適用された世帯を世帯人員別にみたものである。

世帯分離が適用された被保護世帯は 1972 年では、1 人世帯 86.1%、2 人世帯 8.4%、3 人世帯 2.6%、4 人世帯 1.6%、5 人世帯 0.7%、6 人以上世帯 0.6% で、世帯分離が行われた世帯の 8 割以上が 1 人世帯である。1994 年は人員別の世帯分離が明らかになっておらず大まかな区分で、1 人世帯 68.4%、2 人以上

世帯 31.6%である。1994 年にも 1 人世帯は 7 割近くを占めるが年々減少傾向にあり、一方、世帯人員が 2 人・3 人の世帯の比率が上昇している。世帯分離が適用された被保護世帯では 1 人世帯が多く、基本的には世帯分離は 1 人世帯を作り出すものといえる。しかし、1994 年に被保護世帯で世帯分離が適用された世帯の 3 割は世帯人員 2 人以上の世帯であり、世帯分離は世帯員が複数の世帯にも行われていることに注意しておく必要がある。

さらに、世帯人員別の世帯分離率をみると、1972 年では 1 人世帯 10.4%、2 人世帯 2.5%、3 人世帯 1.6%、4 人世帯 1.3%、5 人世帯 1.2%、6 人以上世帯 1.1%となり、1 人の世帯では 10 世帯に 1 世帯の割で世帯分離が行われている。1994 年では、1 人世帯 2.1%、2 人以上世帯 2.3%である。1 人世帯では、1979 年までは 73 年を除いてほぼ 1 割で世帯分離が適用されていたが、86 年は 5.4%に減少し、さらに 94 年では 2.1%に激減した。2 人以上の世帯では世帯分離率に著しい変化はみられず、世帯分離率の低下は 1 人世帯における世帯分離適用の減少によるところが大きい。

1 人世帯における世帯分離率のみの調査は、『被保護者全国一斉調査(個別調査)』の 1965 年と 70 年に行われている。それによると、1965 年 9.9%、70 年 12.4%である。したがって、1 人世帯における世帯分離は 1965 年から 70 年代まではほぼ 1 割であったとみることができるので、80 年代以降の世帯分離率の低下は劇的なものといえよう。被保護階層における単身世帯化がその主たる原因と考えられる。

さて、近年の世帯分離の減少はどのような世帯類型に顕著なのであろうか。世帯類型別に世帯分離を検討したのが表 3-3 である。

1972 年では、高齢者世帯 16.0%、母子世帯 2.9%、傷病・障害者世帯 77.7%、その他世帯 3.4%である。1994 年では、高齢者世帯 21.3%、母子世帯 12.7%、傷病・障害者世帯 55.7%、その他世帯 10.3%である。この 20 年近くの変化をみても、世帯分離が適用されている被保護世帯の多くは傷病・障害者世帯が占めている。しかし、1980 年以降、高齢者世帯と母子世帯はいずれもその比率を

表 3-2 被保護世帯における世帯人員別世帯分離

年	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上
世帯分離適用世帯(A)							
1971	43,110	37,130	3,620	1,120	680	310	250
1973	37,630	31,740	3,680	1,200	560	290	160
1974	49,570	42,270	4,350	1,430	900	330	290
1975	43,760	38,430	3,360	1,100	480	240	150
1976	44,030	38,070	3,490	1,370	670	260	170
1979	52,840	40,870	5,980	2,940	1,710	840	500
1986	30,520	23,630	3,730	1,820	870	290	180
1988	20,310	15,020	2,770	1,570	470	260	220
1990	15,030	10,680	2,410	1,190	490	120	140
1994	12,320	8,430	3,890				
世帯分離適用世帯構成割合 (%)							
1972	100.0	86.1	8.4	2.6	1.6	0.7	0.6
1973	100.0	84.3	9.8	3.2	1.5	0.8	0.4
1974	100.0	85.3	8.8	2.9	1.8	0.7	0.6
1975	100.0	87.8	7.7	2.5	1.1	0.5	0.3
1976	100.0	86.5	7.9	3.1	1.5	0.6	0.4
1979	100.0	77.3	11.3	5.6	3.2	1.6	0.9
1986	100.0	77.4	12.2	6.0	2.9	1.0	0.6
1988	100.0	74.0	13.6	7.7	2.3	1.3	1.1
1990	100.0	71.1	16.0	7.9	3.3	0.8	0.9
1994	100.0	68.4	31.6				
被保護世帯数(B)							
1972	671,890	356,740	143,070	72,090	51,030	28,860	22,100
1973	673,600	364,510	142,710	71,220	48,590	26,600	19,970
1974	657,450	363,640	139,300	66,170	46,360	24,090	17,890
1975	680,600	378,620	143,480	69,940	46,890	24,070	17,600
1976	683,370	382,800	140,180	70,170	48,430	23,940	17,850
1979	721,620	397,300	147,430	79,100	54,340	24,880	18,570
1986	741,010	436,400	149,100	80,690	44,750	18,890	11,180
1988	667,610	405,460	135,180	66,840	37,500	13,970	8,660
1990	610,480	393,930	119,510	54,440	26,760	9,650	6,190
1994	574,920	405,670	169,250				
世帯分離率% (A/B)							
1972	6.4	10.4	2.5	1.6	1.3	1.2	1.1
1973	5.6	8.7	2.6	1.7	1.2	1.1	0.8
1974	7.5	11.6	3.1	2.2	1.9	1.4	1.6
1975	6.4	10.2	2.3	1.6	1.0	1.0	0.9
1976	6.4	9.9	2.5	2.0	1.4	1.1	1.0
1979	7.3	10.3	4.1	3.7	3.1	3.4	2.7
1986	4.1	5.4	2.5	2.3	1.9	1.5	1.6
1988	3.0	3.7	2.0	2.3	1.3	1.9	2.5
1990	2.5	2.7	2.0	2.2	1.8	1.2	2.3
1994	2.1	2.1	2.3				

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年

増加させているが、傷病・障害者世帯の比率は減少している。

また、世帯類型別の世帯分離率は、1972年では、高齢者世帯3.0%、母子世帯1.9%、傷病・障害者世帯11.4%、その他世帯1.8%である。1994年では、高齢者世帯1.0%、母子世帯3.1%、傷病・障害者世帯2.9%、その他世帯3.4%である。

注目されるのが傷病・障害者世帯における世帯分離の実数および世帯分離率の激減である。実数は、3.4万から0.7万へ5分の1、世帯分離率は11.4%から2.9%へ4分の1の減少である。1980年以降の世帯分離に関する課長通知のうち、とくに88年の問答10「出身世帯の生計中心者の交替による世帯分離の見直し」が大きく影響を与えていると考えられる。これは、世帯分離後おおむね5年以上にわたり入院している長期入院者で、世帯分離後出身世帯に生計中心者の交替があった場合は別世帯とみなしてよいという内容の通知である。これによって、長期にわたり世帯分離が適用されていた傷病・障害者世帯の多くが別世帯と認定され、世帯分離の適用を受けなくなったものと思われる。

なお、他の世帯では実数・分離率ともに激減する中で、母子世帯ではひとりそれが増加している。世帯類型別の世帯分離要件の調査結果が公表されていないので明言することはできないが、これは、保護課が指摘する離別母子世帯の親世帯への転入による世帯分離適用の増加や、進学による世帯分離適用の増加によるものと考えられる。

ところで、現在世帯分離は11の要件が示されているが、現実の世帯分離ではどの要件による適用が多いのであろうか。

世帯分離が適用された要件の詳細が明らかになっているのは、表3-4および表3-5に示したように、1961年、86年、88年、90年と94年の5か年である。1975年と76年にも「第1の2」と「第1の5」の2つにくぐられたおおきな区分での調査があるが、他の年度の調査よりも「第1の5」による修学関連の世帯分離の比率が高いことがわかるのみである。また、制度変更が大きいので年度間の直接的な比較は困難であるので、最新の1994年の結果だけを見てお

表 3-3 被保護世帯における世帯類型別世帯分離

年	総数	高齢世帯	母子世帯	傷病障害世帯	その他世帯
世帯分離適用世帯数(A)					
1972	43,110	6,910	1,240	33,500	1,460
1973	37,630	5,020	920	31,690	
1974	49,570	7,180	1,590	38,640	2,160
1975	43,760	5,630	1,130	35,720	1,280
1976	44,030	5,690	1,330	34,680	2,330
1979	52,840	7,920	3,840	37,170	3,910
1986	30,520	3,940	2,280	22,240	2,060
1988	20,310	3,390	1,620	13,460	1,840
1990	15,030	2,910	1,450	9,290	1,380
1994	12,320	2,630	1,560	6,860	1,270
世帯分離適用世帯構成割合 (%)					
1972	100.0	16.0	2.9	77.7	3.4
1973	100.0	13.3	2.4	84.2	
1974	100.0	14.5	3.2	78.0	4.4
1975	100.0	12.9	2.6	81.6	2.9
1976	100.0	12.9	3.0	78.8	5.3
1979	100.0	15.0	7.3	70.3	7.4
1986	100.0	12.9	7.5	72.9	6.7
1988	100.0	16.7	8.0	66.3	9.1
1990	100.0	19.4	9.6	61.8	9.2
1994	100.0	21.3	12.7	55.7	10.3
被保護世帯数(B)					
1972	671,890	230,420	65,490	294,450	81,530
1973	673,600	232,270	63,240	378,090	
1974	657,450	232,860	62,230	281,150	81,210
1975	680,600	233,290	64,380	313,420	69,510
1976	683,370	230,360	66,510	303,250	83,250
1979	721,620	238,510	84,210	305,730	93,170
1986	741,010	249,200	102,010	320,780	69,020
1988	667,610	239,050	87,230	280,660	60,670
1990	610,480	240,000	71,130	251,190	48,140
1994	574,920	253,590	50,620	233,320	37,390
世帯分離率% (A/B)					
1972	6.4	3.0	1.9	11.4	1.8
1973	5.6	2.2	1.5	8.4	
1974	7.5	3.1	2.6	13.7	2.7
1975	6.4	2.4	1.8	11.4	1.8
1976	6.4	2.5	2.0	11.4	2.8
1979	7.3	3.3	4.6	12.2	4.2
1986	4.1	1.6	2.2	6.9	3.0
1988	3.0	1.4	1.9	4.8	3.0
1990	2.5	1.2	2.0	3.7	2.9
1994	2.1	1.0	3.1	2.9	3.4

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年

表3-4 被保護世帯の世帯分離要件 (1961年)

総数	21,460世帯	100.0%
その世帯員の保護の要件を欠くもの	2,070	9.6
義務教育以外の教育を受けるため	4,030	18.8
生活保持義務者以外の世帯に転入したため	2,020	9.4
6カ月以上要入院 (又は1年以上入院) したため	6,880	32.1
施設入所者の分離	1,120	5.2
6カ月以上要入院のため世帯員を分離	2,360	11.0
結婚・転職等のため世帯員を分離	2,980	13.9

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査』1961年

表3-5 被保護世帯の世帯分離要件

上段実数, 下段百分率

年	総数	第1の2													第1の5		
		(1)	(2)	(3)	(4)-ア	(4)-イ	(5)-ア	(5)-イ	(5)-ウ	(5)-エ	(5)-オ	(6)	(7)	(8)	(1)	(2)	(3)
		保護の要件を欠く	要保護者の転入	世話転入	要介護者(保持義務者なし)	要介護者(保持義務者あり)	6カ月以上要入院(保持関係なし)	精神病患者等	長期入院	公費負担入院	再入院	6カ月以上要入院(保持義務関係のない者収入を得る)	結婚・転職等	施設入所	大学修学中	大学修学	専修学校等
1975	43,760	39,080													4,680		
	100.0	89.3													10.7		
1976	44,030	39,190													4,840		
	100.0	89.0													11.0		
1986	30,520	4,140	5,370	1,120	1,310	580	10,250	1,220	640	110	60	640	570	3,140	300	720	350
	100.0	13.6	17.6	3.7	4.3	1.9	33.6	4.0	2.1	0.4	0.2	2.1	1.9	10.3	1.0	2.4	1.1
1988	20,310	3,870	3,830	820	570	200	5,290	670	410	90	30	420	410	2,380	160	590	670
	100.0	19.1	18.9	4.0	2.8	1.0	26.0	3.3	2.0	0.4	0.1	2.1	2.0	11.7	0.8	2.9	3.3
1990	15,030	3,070	2,570	700	460	180	3,530	430	340	50	10	250	400	1,840	150	690	560
	100.0	20.4	17.1	4.7	3.1	1.2	23.5	2.9	2.3	0.3	0.1	1.7	2.7	12.2	1.0	4.6	3.7
1994	12,320	2,790	1,840	530	300	60	1,840	220	200	20	10	160	430	2,260	100	810	750
	100.0	22.6	14.9	4.3	2.4	0.5	14.9	1.8	1.6	0.2	0.1	1.3	3.5	18.3	0.8	6.6	6.1

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査 (個別調査)』各年

こう。

1994 年では、「(1)保護の要件を欠く」ための世帯分離がもっとも多く 22.6%、ついで「(8)施設入所」18.3%、「(2)要保護者の転入」と「(5)-ア 6 ヶ月以上要入院（世帯員のいずれもが生活保持義務関係にない場合）」のそれぞれ 14.9%、「5-(2)大学修学」6.6%、「(3)世話のための転入」4.3%、となる。5 分の 1 は「保護の要件を欠く」ための世帯分離である。また、(5)ア～オと(6)をあわせた「入院」に関連する世帯分離は 19.9%となる。「入院」関連の世帯分離の規定はその数が増加し、もっとも要件が大幅に拡大・緩和された規定である。しかし、「入院」関連の世帯分離の適用は、1961 年と 94 年との 2 つの調査を比較すると 43.2%から 19.9%へ、約 2 分の 1 に減少している。世帯分離が適用される要件の 30 年間の大まかな変化を指摘することができる。

被保護世帯における世帯分離の動向としてつぎの点が指摘できる。(1)世帯分離の適用は 1970 年代に拡大し、80 年代以降激減する。(2)1980 年代以降の減少は 1 人世帯、傷病・障害者世帯の世帯分離の減少による。(3)主要な世帯分離の要件は「保護の要件を欠く」「要保護者の転入」「6 ヶ月以上要入院」である。

4 保護開始世帯における世帯分離

さらに、『生活保護動態調査』で保護の開始世帯における世帯分離の動向をみよう。

まず、表 4-1 で世帯分離の実数からみていこう。これは 1970 年から毎年調査が行われており、25 年間の推移を検討することができる。1970 年時点で世帯分離が適用された世帯は 1,048 世帯である。翌年の 1971 年は 1,107 世帯でこの 25 年間で最高の実数となるが、以後は 77 年に小さなピークがあり、81 年までは 900 世帯台を保持していた。ところが、1982 年からはおよそ年間 100 世帯のペースで一貫して減少し、91 年には 134 世帯にまで減少した。これは、保護開始世帯で世帯分離の適用を受けた、この 25 年間の最低の実数である。もちろん保護開始世帯総数の減少による影響もあるが、世帯分離の適用は何年か後には

一例もなくなるのではないかと思えるほどに激減した。しかし、1995年は217世帯とやや増加している。保護開始世帯における世帯分離の動向についても、1970年代を量的安定の時期、80年代以降を激減の時期といえることができる。

ついで、保護開始世帯における世帯分離率をみよう。世帯分離率は1970年時点では6.4%であったが、79年には6.6%とこの25年間でもっとも高い比率を示す。1980年からは急速に下降し91年には1.7%となり、保護開始世帯の世帯分離率の史上最低の率を記録する。しかし、1995年には微増し2.2%となった。

世帯分離の実数の減少および世帯分離率の低下の要因として考えられるのは、保護開始世帯そのものの減少とともに、もうひとつは被保護世帯における世帯分離の動向で検討したように、1980年以降の世帯分離に関する保護課長通知の影響であろう。保護開始世帯の世帯分離は毎年の調査であるので、その政策変更の影響をつぶさに跡づけることができる。1980年以降の一貫した世帯分離率の低下はその徹底を物語るものである。

さて、保護開始世帯の世帯分離はどのような世帯に適用されることが多いのであろうか。

まず、世帯人員別の世帯分離を表4-2で検討する。1972年には1人世帯78.7%、2人世帯13.0%、3人世帯4.5%、4人世帯1.8%、5人世帯1.3%、6人以上世帯0.7%となり、8割近くは1人世帯である。1995年では、1人世帯62.7%、2人世帯24.0%、3人世帯7.8%、4人世帯3.2%、5人世帯0.9%、6人以上世帯1.4%となる。1人世帯は年々減少しているが、現在も6割でもっとも適用が多い。かわりに世帯人員が2人・3人という世帯で増加がみられる。

世帯人員別の世帯分離率は、1972年では、1人世帯9.9%、2人世帯3.9%、3人世帯2.2%、4人世帯1.1%、5人世帯1.3%、6人以上世帯1.0%である。1人世帯での世帯分離の適用は多く、1割弱の世帯で世帯分離が行われている。1995年では、1人世帯1.8%、2人世帯4.1%、3人世帯3.1%、4人世帯2.3%、5人世帯1.4%、6人以上世帯4.2%となっている。6人以上世帯での世帯分離がもっとも多く、ついで2人世帯、3人世帯の順となる。1人世帯での世帯分

表 4-1 保護開始世帯における世帯分離 上段実数, 下段百分率

年	あ り	な し	総 数
1970	1,048 6.4	15,387 93.6	16,435 100.0
1971	1,107 6.5	15,902 93.5	17,009 100.0
1972	1,059 6.0	16,681 94.0	17,740 100.0
1973	826 5.7	13,576 94.3	14,402 100.0
1974	823 5.7	13,615 94.3	14,438 100.0
1975	908 5.9	14,523 94.1	15,431 100.0
1976	960 6.5	13,894 93.5	14,854 100.0
1977	984 6.3	14,631 93.7	15,615 100.0
1978	922 6.0	14,563 94.0	15,485 100.0
1979	933 6.0	13,199 93.4	14,132 100.0
1980	904 6.0	14,211 94.0	15,115 100.0
1981	905 5.9	14,345 94.1	15,250 100.0
1982	838 5.6	14,069 94.4	14,907 100.0
1983	709 4.8	14,199 95.2	14,908 100.0
1984	640 4.8	12,807 95.2	13,447 100.0
1985	475 3.9	11,765 96.1	12,240 100.0
1986	369 3.1	11,441 96.9	11,810 100.0
1987	307 2.8	10,750 97.2	11,057 100.0
1988	203 2.0	10,039 98.0	10,242 100.0
1989	174 1.9	8,962 98.1	9,136 100.0
1990	153 1.9	7,789 98.1	7,942 100.0
1991	134 1.7	7,772 98.3	7,906 100.0
1992	153 1.8	8,431 98.2	8,584 100.0
1993	186 1.9	9,725 98.1	9,911 100.0
1994	214 2.2	9,678 97.8	9,892 100.0
1995	217 2.2	9,831 97.8	10,048 100.0

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

離率は3位にまで低下している。1人世帯の世帯分離率は1970年代は1割弱の高い比率を保持していたが、以後急速に減少し、ついに88年には第1位の座を明け渡すにいたっている。世帯の細分化は限界にまで至ったということであろうか。

ところで、保護開始世帯における世帯分離はどのような要件のときに適用されることが多いのであろうか。それを示したのが表4-3である。

調査は1972年から毎年行われ、92年までで終了している。1972年から74年まではそれ以降の世帯分離要件と構成が異なるので、現在のものにあわせて加工している。現在とほぼ同様の分離の要件となるのは1975年であるので、ここではそれ以降の17年間の推移を分析してみたい。ただし、「第1の5」については、1978年まではまとめて集計されているので、ここでも、「第1の5」の(1)から(3)を「修学」による世帯分離としてまとめて検討することにしたい。

1975年でもっとも多いのは「(5)-ア 6ヵ月以上要入院（世帯員のいずれもが生活保持義務関係にない場合）」34.7%、ついで、「(2)要保護者の転入」25.0%、「(7)自立転出予定」6.3%、「(6)6ヵ月以上要入院（生活保持義務関係にない者が収入を得ている場合）」と「(1)保護の要件を欠く」がそれぞれ5.7%、「修学」5.1%などである。3分の1は「(5)-ア 6ヵ月以上要入院」による世帯分離の適用である。

1992年でもっとも多い世帯分離の要件は「(2)要保護者の転入」41.8%、ついで「(5)-ア 6ヵ月以上要入院」14.4%、「(1)保護の要件を欠く」12.4%、「(7)自立転出予定」9.8%、「(8)施設入所」と「修学」のそれぞれ5.2%などである。4割は「要保護者の転入」による世帯分離の適用である。この比率は1975年以降一貫して増加し、83年には分離要件の第1位になり、以後ずっと第1位となっている。(5)-アから(6)までの「入院」に関連した世帯分離の適用は、1975年46.6%でほぼ世帯分離要件の半分近くを占めていたが、92年では21.6%であり、あわせても1位の「転入」の比率におよばない。「入院」関連の世帯分離の適用については、入院の期間、疾病の種類、出身世帯との関係などの要件が非常に細か

表4-2 保護開始世帯における世帯人員別世帯分離(1)

年度	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上
世帯分離適用世帯数(A)							
1972	1,059	833	138	48	19	14	7
1973	826	630	121	50	19	1	5
1974	823	629	109	58	19	4	4
1975	908	653	134	57	41	15	8
1976	960	702	139	66	36	13	4
1977	984	686	164	88	29	10	7
1978	922	671	123	70	36	14	8
1979	933	652	143	73	39	17	9
1980	904	643	121	78	35	13	14
1981	905	591	153	92	39	20	10
1982	838	563	133	93	34	9	6
1983	709	464	99	91	34	10	11
1984	640	418	103	79	30	5	5
1985	475	326	70	38	27	9	5
1986	369	246	58	41	15	7	2
1987	307	212	49	30	10	2	4
1988	203	143	31	15	9	2	3
1989	174	126	19	22	4	2	1
1990	153	99	40	11	1	2	0
1991	134	91	27	9	3	3	1
1992	153	103	21	12	9	5	3
1993	186	140	25	14	4	3	0
1994	214	143	48	14	5	3	1
1995	217	136	52	17	7	2	3
世帯分離適用世帯構成割合(%)							
1972	100.0	78.7	13.0	4.5	1.8	1.3	0.7
1973	100.0	76.3	14.6	6.1	2.3	0.1	0.6
1974	100.0	76.4	13.2	7.0	2.3	0.5	0.5
1975	100.0	71.9	14.8	6.3	4.5	1.7	0.9
1976	100.0	73.1	14.5	6.9	3.8	1.4	0.4
1977	100.0	69.7	16.7	8.9	2.9	1.0	0.7
1978	100.0	72.8	13.3	7.6	3.9	1.5	0.9
1979	100.0	69.9	15.3	7.8	4.2	1.8	1.0
1980	100.0	71.1	13.4	8.6	3.9	1.4	1.5
1981	100.0	65.3	16.9	10.2	4.3	2.2	1.1
1982	100.0	67.2	15.9	11.1	4.1	1.1	0.7
1983	100.0	65.4	14.0	12.8	4.8	1.4	1.6
1984	100.0	65.3	16.1	12.3	4.7	0.8	0.8
1985	100.0	68.6	14.7	8.0	5.7	1.9	1.1
1986	100.0	66.7	15.7	11.1	4.1	1.9	0.5
1987	100.0	69.1	16.0	9.8	3.3	0.7	1.3
1988	100.0	70.4	15.3	7.4	4.4	1.0	1.5
1989	100.0	72.4	10.9	12.6	2.3	1.1	0.6
1990	100.0	64.7	26.1	7.2	0.7	1.3	0.0
1991	100.0	67.9	20.1	6.7	2.2	2.2	0.7
1992	100.0	67.3	13.7	7.8	5.9	3.3	2.0
1993	100.0	75.3	13.4	7.5	2.2	1.6	0.0
1994	100.0	66.8	22.4	6.5	2.3	1.4	0.5
1995	100.0	62.7	24.0	7.8	3.2	0.9	1.4

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

表4-2 保護開始世帯における世帯人員別世帯分離(2)

年度	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上
世帯数							
1972	17,740	8,440	3,516	2,229	1,782	1,039	734
1973	14,402	7,130	2,883	1,765	1,423	672	529
1974	14,438	7,272	2,912	1,754	1,313	674	513
1975	15,431	7,315	3,059	2,096	1,583	826	552
1976	14,854	6,808	2,974	2,095	1,639	814	524
1977	15,615	7,051	3,182	2,239	1,739	829	575
1978	15,485	7,122	3,158	2,318	1,632	741	514
1979	14,132	6,747	2,867	2,153	1,352	616	397
1980	15,115	7,289	2,994	2,292	1,435	669	436
1981	15,250	7,279	2,999	2,378	1,458	705	431
1982	14,907	7,407	2,854	2,257	1,415	599	375
1983	14,908	7,469	2,839	2,302	1,364	584	350
1984	13,447	6,962	2,558	1,932	1,241	480	274
1985	12,240	7,030	2,196	1,506	971	345	192
1986	11,810	7,003	2,040	1,410	849	342	166
1987	11,057	7,033	1,746	1,135	707	266	170
1988	10,242	6,911	1,530	930	516	219	136
1989	9,136	6,340	1,352	734	434	167	109
1990	7,942	5,844	1,057	562	278	127	74
1991	7,906	5,888	1,035	524	276	111	72
1992	8,584	6,343	1,116	620	299	126	80
1993	9,911	7,507	1,282	613	321	128	60
1994	9,892	7,458	1,338	585	332	114	65
1995	10,048	7,707	1,271	550	306	143	71
世帯分離率 (%)							
1972	6.0	9.9	3.9	2.2	1.1	1.3	1.0
1973	5.7	8.8	4.2	2.8	1.3	0.1	0.9
1974	5.7	8.6	3.7	3.3	1.4	0.6	0.8
1975	5.9	8.9	4.4	2.7	2.6	1.8	1.4
1976	6.5	10.3	4.7	3.2	2.2	1.6	0.8
1977	6.3	9.7	5.2	3.9	1.7	1.2	1.2
1978	6.0	9.4	3.9	3.0	2.2	1.9	1.6
1979	6.6	9.7	5.0	3.4	2.9	2.8	2.3
1980	6.0	8.8	4.0	3.4	2.4	1.9	3.2
1981	5.9	8.1	5.1	3.9	2.7	2.8	2.3
1982	5.6	7.6	4.7	4.1	2.4	1.5	1.6
1983	4.8	6.2	3.5	4.0	2.5	1.7	3.1
1984	4.8	6.0	4.0	4.1	2.4	1.0	1.8
1985	3.9	4.6	3.2	2.5	2.8	2.6	2.6
1986	3.1	3.5	2.8	2.9	1.8	2.0	1.2
1987	2.8	3.0	2.8	2.6	1.4	0.8	2.4
1988	2.0	2.1	2.0	1.6	1.7	0.9	2.2
1989	1.9	2.0	1.4	3.0	0.9	1.2	0.9
1990	1.9	1.7	3.8	2.0	0.4	1.6	0.0
1991	1.7	1.5	2.6	1.7	1.1	2.7	1.4
1992	1.8	1.6	1.9	1.9	3.0	4.0	3.8
1993	1.9	1.9	2.0	2.3	1.2	2.3	0.0
1994	2.2	1.9	3.6	2.4	1.5	2.6	1.5
1995	2.2	1.8	4.1	3.1	2.3	1.4	4.2

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

表 4-3 保護開始世帯の世帯分離要件の推移

上段実数、下段百分率

年	総数	第1の2													第1の5		
		(1)	(2)	(3)	(4)-ア	(4)-イ	(5)-ア	(5)-イ	(5)-ウ	(5)-エ	(5)-オ	(6)	(7)	(8)	(1)	(2)	(3)
1972	1,059	42	167		36		415	20	15	6		114	35	46	163		
	100.0	4.0	15.8		3.4		39.2	1.9	1.4	0.6		10.8	3.3	4.3	15.4		
1973	826	48	142	12	71	13	287	25	20	2		70	51	44	41		
	100.0	5.8	17.2	1.5	8.6	1.6	34.7	3.0	2.4	0.2		8.5	6.2	5.3	5.0		
1974	823	39	181	11	42	14	312	21	15	5		54	41	44	44		
	100.0	4.7	22.0	1.3	5.1	1.7	37.9	2.6	1.8	0.6		6.6	5.0	5.3	5.3		
1975	908	52	227	19	39	11	315	26	19	11		52	57	34	46		
	100.0	5.7	25.0	2.1	4.3	1.2	34.7	2.9	2.1	1.2		5.7	6.3	3.7	5.1		
1976	960	52	247	22	43	16	321	26	13	8		64	64	29	55		
	100.0	5.4	25.7	2.3	4.5	1.7	33.4	2.7	1.4	0.8		6.7	6.7	3.0	5.7		
1977	984	91	243	28	45	11	372	16	6	4	1	46	54	25	42		
	100.0	9.3	24.7	2.9	4.6	1.1	37.8	1.6	0.6	0.4	0.1	4.7	5.5	2.5	4.3		
1978	922	58	245	16	35	12	349	10	9	—	7	43	53	26	59		
	100.0	6.3	26.6	1.7	3.8	1.3	37.9	1.1	1.0	—	0.8	4.7	5.7	2.8	6.4		
1979	933	44	241	11	22	5	293	17	10	118	5	37	51	32	33	4	10
	100.0	4.7	25.8	1.2	2.4	0.5	31.4	1.8	1.1	12.6	0.5	4.0	5.5	3.4	3.5	0.4	1.1
1980	904	39	242	16	20	7	279	17	8	122	3	25	41	44	24	7	10
	100.0	4.3	26.8	1.8	2.2	0.8	30.9	1.9	0.9	13.5	0.3	2.8	4.5	4.9	2.7	0.8	1.1
1981	905	61	265	15	17	1	237	5	6	162	4	24	47	18	36	2	5
	100.0	6.7	29.3	1.7	1.9	0.1	26.2	0.6	0.7	17.9	0.4	2.7	5.2	2.0	4.0	0.2	0.6
1982	838	63	215	19	15	5	221	10	6	150	3	20	45	38	19	2	7
	100.0	7.5	25.7	2.3	1.8	0.6	26.4	1.2	0.7	17.9	0.4	2.4	5.4	4.5	2.3	0.2	0.8
1983	709	62	241	12	13	9	208	10	8	12	1	20	46	26	28	2	11
	100.0	8.7	34.0	1.7	1.8	1.3	29.3	1.4	1.1	1.7	0.1	2.8	6.5	3.7	3.9	0.3	1.6
1984	640	62	217	11	21	6	179	15	10	—	3	22	33	21	26	2	12
	100.0	9.7	33.9	1.7	3.3	0.9	28.0	2.3	1.6	—	0.5	3.4	5.2	3.3	4.1	0.3	1.9
1985	475	42	166	11	8	2	138	10	1	3	1	16	30	21	18	1	7
	100.0	8.8	34.9	2.3	1.7	0.4	29.1	2.1	0.2	0.6	0.2	3.4	6.3	4.4	3.8	0.2	1.5
1986	369	58	115	12	3	1	104	7	1	1	1	4	17	19	18	3	5
	100.0	15.7	31.2	3.3	0.8	0.3	28.2	1.9	0.3	0.3	0.3	1.1	4.6	5.1	4.9	0.8	1.4
1987	307	45	82	10	2	4	87	1	1	5	1	9	13	21	13		13
	100.0	14.7	26.7	3.3	0.7	1.3	28.3	0.3	0.3	1.6	0.3	2.9	4.2	6.8	4.2		4.2
1988	203	25	63	7	4	3	49	1	4			5	12	20	7	1	2
	100.0	12.3	31.0	3.4	2.0	1.5	24.1	0.5	2.0			2.5	5.9	9.9	3.4	0.5	1.0
1989	174	23	44	2	3	2	42	4	4	1	1	5	11	18	8	1	5
	100.0	13.2	25.3	1.1	1.7	1.1	24.1	2.3	2.3	0.6	0.6	2.9	6.3	10.3	4.6	0.6	2.9
1990	153	24	48	5	1	1	29	1	3	1		6	10	15	6		3
	100.0	15.7	31.4	3.3	0.7	0.7	19.0	0.7	2.0	0.7		3.9	6.5	9.8	3.9		2.0
1991	134	7	46	3	3		26	2	3	3		5	16	12	3		5
	100.0	5.2	34.3	2.2	2.2		19.4	1.5	2.2	2.2		3.7	11.9	9.0	2.2		3.7
1992	153	19	64	1	4	1	22	2	2	2	1	4	15	8	6		2
	100.0	12.4	41.8	0.7	2.6	0.7	14.4	1.3	1.3	1.3	0.7	2.6	9.8	5.2	3.9		1.3

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

く規定されているが、現実の世帯分離の要件は様変わりをしており、「入院」関連以外の要件による世帯分離の適用が増加している。

保護開始世帯における世帯分離の傾向としては、つぎのことが指摘できる。

(1)実数・分離率ともに激減、(2)主要な世帯分離要件は、1970年代は「入院」関連の世帯分離、近年は「要保護者の転入」である。

5 お わ り に

被保護世帯は一般世帯に比べて世帯規模は小さい。1995年の平均世帯人員でみれば、一般世帯2.91人に対し被保護世帯は1.46人で、一般世帯の世帯人員のほぼ半分といえる小さなもので、また、その縮小ぶりは一般世帯の30年先を行くものであった。さらに、1995年の単身世帯の比率は、一般世帯では22.6%に対して、被保護世帯は71.8%という驚異的に高い比率であった。

以上の結果をふまえ、ここでは、世帯の少人数化・単身化の要因を生活保護制度自体にもとめ、生活保護法における世帯単位原則に着目し、その例外規定である世帯分離と世帯との関連を明らかにしたい。

世帯分離の適用に関する政策は、基本的には緩和から引き締めに向かっているといえる。1994年における被保護世帯の世帯分離率は2.1%、95年における保護開始世帯のそれは2.2%である。もっとも高率であった世帯分離率は、被保護世帯では1974年の7.5%、保護開始世帯では79年の6.6%であり、両世帯の世帯分離率の推移に世帯分離政策の変更をはっきりとみることができた。また、こうした世帯分離の規制は、世帯単位の原則の立て直しでもある。

世帯単位の原則のもとでは世帯員のうち経済的に困っている人だけが生活保護を受給することはできない。必ず、同じ世帯にある人たち全員の収入を合わせて生活保護を受給できるかどうか判断される。したがって、世帯員が1人の方が複数の場合よりも生活保護受給の可能性が高くなる。近年のわが国の一般世帯における小家族化や単身世帯の増加傾向は、被保護世帯にもその傾向をいっそう強く生じさせている。さらにそれを増幅するのが、世帯から切り離し

個人単位で生活保護の可否を判定する世帯分離の適用といえよう。

それでは、世帯分離は現実の世帯から被保護世帯の世帯規模をどの程度小さくみせているのであろうか。これを明らかにするには既存の全国調査では困難で、事例分析による他はない。これについては別稿を用意することとし、ここでは、全国調査で明らかにできる世帯分離による単身世帯数および比率の膨張（水増し）を取り上げてみたい。

世帯分離の適用を受けた世帯は単身世帯に多いが、実はこれは世帯分離によって単身世帯となった世帯である。なぜならば、すでに指摘したように誰かが同居している世帯でなければ世帯分離は適用できないからである。したがって、実際の単身世帯数は単身世帯数から世帯分離が適用された単身世帯数を引いたものである。そして、それを被保護世帯総数で除したものが真の単身世帯率である。

被保護世帯における単身世帯数は、表5-1のように1972年では世帯分離の適用によって3万7130の単身世帯がつくられていたので、修正単身世帯数はこれを減じた31万9610世帯となる。1970年代の世帯分離の適用による単身世帯の創出は3～4万世帯であるので、修正単身世帯数はもとの単身世帯数よりも3～4万世帯少ない。ところが、1980年代以降では世帯分離による単身世帯の創出は激減し、94年をみると、8430帯で、72年の4分の1となっている。したがって、修正単身世帯数はかつてほどには小さくはない。

被保護世帯における修正した単身世帯率をもとめてみると、表5-1のように1972年47.6%、73年49.4%、74年48.9%、75年50.0%、76年50.4%、79年49.4%、86年55.7%、88年58.5%、90年62.8%、94年69.1%となる。修正した単身世帯率は、1979年までは平均5%低く、それだけ単身世帯率を膨らませていたことになる。しかし、1994年ではわずかに1.5%にすぎず、近年世帯分離の適用が少なくなっていることから、かつてほどには差が見られなくなっている。

さて、保護開始世帯における単身世帯率はどうであろうか。表5-2でみよ

表5-1 被保護世帯における単身世帯数と単身世帯率の修正

年	総数	単身世帯数	分離単身世帯数	修正単身世帯数	単身世帯率%	修正単身世帯率%
1972	671,890	356,740	37,130	319,610	53.1	47.6
1973	673,600	364,510	31,740	332,770	54.1	49.4
1974	657,450	363,640	42,270	321,370	55.3	48.9
1975	680,600	378,620	38,430	340,190	55.6	50.0
1976	683,370	382,800	38,070	344,730	56.0	50.4
1979	721,620	397,300	40,870	356,430	55.1	49.4
1986	741,010	436,400	23,630	412,770	58.9	55.7
1988	667,610	405,460	15,020	390,440	60.7	58.5
1990	610,480	393,930	10,680	383,250	64.5	62.8
1994	574,920	405,670	8,430	397,240	70.6	69.1

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年

う。

単身世帯数は、1972年では世帯分離によって833の単身世帯が創出されていたので、修正単身世帯数は7607世帯となる。以後は多少の変動はあるが世帯分離による単身世帯の創出は年々減少し、1995年にはわずか136世帯となり、単身世帯数は修正の前後でほとんど変化がみられなくなった。

修正した単身世帯率は、1972年では42.9%となり、その後ずっと40%台となるが、85年にはじめて50%を超え、95年には75.3%という高い比率となっている。しかし、修正した単身世帯率は1980年までは4%台の差があったが、87年以降は1%台の差となり、95年は1.4%と修正前と後でほとんど変わっていない。

以上のように、被保護世帯および保護開始世帯数および単身世帯率は、近年世帯分離の適用前後で大きな変化がみられなくなっている。これは、近年世帯分離の適用数が減少していることにもよるが、世帯分離の適用をうけて単身世帯となる世帯がきわめて減少してきており、世帯分離の適用を受ける以前にすでに被保護世帯の広い範囲に単身化が進行していることを示すものである。

表 5-2 保護開始世帯における単身世帯数と単身世帯率の修正

年度	総 数	単身世帯数	分離単身世帯数	修正単身世帯数	単身世帯率%	修正単身世帯率%
1972	17,740	8,440	833	7,607	47.6	42.9
1973	14,402	7,130	630	6,500	49.5	45.1
1974	14,438	7,272	629	6,643	50.4	46.0
1975	15,431	7,315	653	6,662	47.4	43.2
1976	14,854	6,808	702	6,106	45.8	41.1
1977	15,615	7,051	686	6,365	45.2	40.8
1978	15,485	7,122	671	6,451	46.0	41.7
1979	14,132	6,747	652	6,095	47.7	43.1
1980	15,115	7,289	643	6,646	48.2	44.0
1981	15,250	7,279	591	6,688	47.7	43.9
1982	14,907	7,407	563	6,844	49.7	45.9
1983	14,908	7,469	464	7,005	50.1	47.0
1984	13,447	6,962	418	6,544	51.8	48.7
1985	12,240	7,030	326	6,704	57.4	54.8
1986	11,810	7,003	246	6,757	59.3	57.2
1987	11,057	7,033	212	6,821	63.6	61.7
1988	10,242	6,911	143	6,768	67.5	66.1
1989	9,136	6,340	126	6,214	69.4	68.0
1990	7,942	5,844	99	5,745	73.6	72.3
1991	7,906	5,888	91	5,797	74.5	73.3
1992	8,584	6,343	103	6,240	73.9	72.7
1993	9,911	7,507	140	7,367	75.7	74.3
1994	9,892	7,458	143	7,315	75.4	73.9
1995	10,048	7,707	136	7,571	76.7	75.3

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

ところで、1994年の被保護世帯では2.1%に世帯分離が適用されていた。つまり、2.1%の世帯が生活保護の可否を元の世帯単位ではなく判定されているとともに、元の世帯よりも縮小して計上されていることになる。しかし、この世帯分離率のもとめかたについては問題がある。世帯分離は誰かと同居している世帯で行われる措置であるから、単身世帯に適用することは不可能で、世帯分離率は同居者のいる世帯数で除してもとめたものが真の世帯分離率とよべるものではなかろうか。世帯分離が適用された1人世帯とは、もとは同居者のいる2人以上の世帯が世帯分離の結果1人世帯となったものであるから、同居世帯数のなかに加えておかなければならない。したがって、世帯分離率は以下のような計算式でもとめることができるであろう。

$$\text{世帯分離適用の世帯数} \div 2 \text{人以上世帯数 (被保護世帯数} - \text{単身世帯数} + \text{世帯分離が適用された1人世帯の世帯数)} (\%)$$

修正した世帯分離率は、表5-3のようになる。1972年12.2%、73年11.0%、74年14.7%、75年11.6%、76年13.0%、79年14.5%、86年9.3%、88年7.3%、90年6.6%、94年6.9%となる。1979年までは同居世帯の1割をこえる世帯に世帯分離が行われている。その後は低下するが、修正した世帯分離率は厚生省が示す世帯分離率の2～3倍近い比率を示しており、世帯単位の原則の崩れを指摘することができる。なお、修正した世帯分離率においても1974年を最高に以後は低下の傾向が読み取れるが、被保護世帯全体における単身世帯の増加の影響が消えて、比較的緩やかなものとなっている。

同様に、保護開始世帯についても世帯分離率の修正が必要となる。

修正した保護開始世帯の世帯分離率は、表5-4のように、1972年10.5%で、79年には11.6%で最高の比率となる。その後多少の凸凹はあるが、全体としては緩やかな低下傾向にある。しかし、1995年においても修正世帯分離率は8.8%であり、同年の厚生省統計が示す世帯分離率2.2%よりははるかに高い比率で

表 5—3 被保護世帯における世帯分離率の修正

年度	世帯分離総数	被保護世帯数	被保護同居世帯数	世帯分離率%	修正世帯分離率%
1972	43,110	671,890	352,280	6.4	12.2
1973	37,630	673,600	340,830	5.6	11.0
1974	49,570	657,450	336,080	7.5	14.7
1975	43,760	680,600	340,410	6.4	12.9
1976	44,030	683,370	338,640	6.4	13.0
1979	52,840	721,620	365,190	7.3	14.5
1986	30,520	741,010	328,240	4.1	9.3
1988	20,310	667,610	277,170	3.0	7.3
1990	15,030	610,480	227,230	2.5	6.6
1994	12,320	574,920	177,680	2.1	6.9

資料) 厚生省『被保護者全国一斉調査(個別調査)』各年

あり、おもいのほか世帯単位は崩れている。修正された世帯分離率は修正前に比べると、ほぼ4～5%程度高率で、1970年代は2倍弱程度であったが、80年代に入ると更に上昇し、95年には4倍の比率となっている。

以上のように、世帯分離は世帯単位ではなく個人もしくはその一部分を単位として生活保護の要否を判断する措置であり、世帯単位の限界を示すものであるが、それは厚生省が指摘するよりもはるかに高い比率で生じている。また、世帯分離は世帯の一部の世帯員を生活保護の対象とすることによって、世帯規模を縮小させるという機能を持つ。すなわち、個人単位で判断するために単身世帯を創出し、単身世帯の膨張(水増し)現象を生じさせ、一方、世帯員の一部を取り出し保護することにより被保護世帯の世帯規模を実際よりも縮小して見せるという機能を果たしている。世帯分離率は世帯規模縮小の適用を受けた世帯の比率でもある。

なお、近年世帯分離の適用による単身世帯の創出は減少しており、世帯分離以前の被保護世帯での単身化が広範囲に進んでいることを示している。

表5-4 保護開始世帯における世帯分離率の修正

年度	世帯分離総数	保護開始世帯総数	保護開始同居世帯数	世帯分離率%	修正世帯分離率%
1972	1,059	17,740	10,133	6.0	10.5
1973	826	14,402	7,902	5.7	10.5
1974	823	14,438	7,795	5.7	10.6
1975	908	15,431	8,769	5.9	10.4
1976	960	14,854	8,748	6.5	11.0
1977	984	15,615	9,250	6.3	10.6
1978	922	15,485	9,034	6.0	10.2
1979	933	14,132	8,037	6.6	11.6
1980	904	15,115	8,469	6.0	10.7
1981	905	15,250	8,562	5.9	10.6
1982	838	14,907	8,063	5.6	10.4
1983	709	14,908	7,903	4.8	9.0
1984	640	13,447	6,903	4.8	9.3
1985	475	12,240	5,536	3.9	8.6
1986	369	11,810	5,053	3.1	7.3
1987	307	11,057	4,236	2.8	7.2
1988	203	10,242	3,474	2.0	5.8
1989	174	9,136	2,922	1.9	6.0
1990	153	7,942	2,197	1.9	7.0
1991	134	7,906	2,109	1.7	6.4
1992	153	8,584	2,344	1.8	6.5
1993	186	9,911	2,544	1.9	7.3
1994	214	9,892	2,577	2.2	8.3
1995	217	10,048	2,477	2.2	8.8

資料) 厚生省『生活保護動態調査』各年

註

- 1) 森岡清美『現代家族変動論』（ミネルヴァ書房 1993 年）pp 147～150, pp 153～155
- 2) たとえば、籠山京『低所得層と被保護層』（ミネルヴァ書房 1970 年）、江口英一『現代の「低所得層（上）」』（未来社 1979 年）、曾原利満「低所得世帯と生活保護」（社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会 1985 年）pp 183～200 など。
- 3) 阿部とし子「賃金労働者家族の生活周期」（『社会学評論』70 号 1967 年）pp 57～77。低所得層では、老夫婦が息子夫婦と同居すれば共倒れになりかねないので、世帯を別にし生活保護を受けることが多く、直系家族は形成されにくいことを指摘している。
- 4) 牧園清子「生活保護制度における家族政策の展開…世帯分離規定の変遷にみる」（『松山大学論集』第 10 巻 2 号 1998 年）pp 95～136

なお、保護課は、1957 年以降雑誌『生活と福祉』の中で実施要領の改正点とそのねらいを逐次解説してきたが、80 年 2 月号では「生活保護における世帯の取扱いについて」で世帯分離要件をまとめて詳細に解説している。このことから、この時期を世帯分離要件の確定期とできる。（『生活と福祉』1980 年 286 号 p 11, p 21）

- 5) 1995 年の「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（厚生省社会・援護局保護課長通知）を示せばつぎのようである。問答形式で示されているが、世帯分離に関する回答のみを引用しておく。（ ）の中の見出しは『生活保護手帳』1995 年版による。

「第 1 世帯の認定

問 8（世帯分離の見直し）

答 世帯分離は、世帯単位原則をつらぬくとかえって法の目的を実現できないと認められる場合に、例外的に認められる取扱いであることから、世帯分離要件は世帯分離を行う時点だけでなく、保護継続中も常に満たされていなければならないものである。

したがって、一旦世帯分離を行った場合であっても、その後の事情の変更により、世帯分離を解除し、世帯を単位として保護の要否及び程度を決定することとなる。

具体的には、世帯分離により保護を要しないこととなった世帯の収入、資産の状況や、世帯構成、地域の生活実態との均衡及び世帯分離の効果等を継続的には握し、世帯分離要件を満たしているかどうかについて、少なくとも毎年 1 回は検討を行う必要がある。

なお、世帯分離の解除を円滑に行うためにも、世帯分離を行うに当たっては、当該世帯に対し世帯分離の趣旨等を十分に説明しておく必要がある。

問 9（世帯分離要件が確認できない場合の取り扱い）

答 世帯分離は、世帯単位原則のもとで一定の要件を満たしていることを条件に保護の実施機関が適当と判断したときに例外的な取り扱いとして認められている

ものである。したがって、世帯分離中は継続して分離要件を満たしており、分離が適切であるとの実施機関の判断が前提となっているものであるから、設問のように福祉事務所において分離要件を見直すことが必要であると考え調査したが、世帯分離により保護を要しないとした者の非協力により、この確認ができない場合には、当然世帯単位の原則に立ち帰り同一世帯と認定すべきものである。

以上の考え方からすれば、設問のような場合においては、実施機関は、まず、世帯分離を解除し、当該者を同一世帯と認定する変更決定を行うとともに、再度必要な資料等の提出を求め、なお指示に従わない場合は所定の手続を経て保護の停廃止を検討すべきである。

問10 (出身世帯の生計中心者の交替による世帯分離の見直し)

答 「次のいずれにも該当する場合であって、社会通念上同一世帯として認定することが適当でないと認められる場合には、出身世帯と分離して保護している者を別世帯とみなして差しつかえない。

- 1 世帯分離後、入院・入所期間がおおむね5年以上にわたっており、今後も引き続き長期間におよぶこと。
- 2 世帯分離されている者に対し、出身世帯員のいずれもが生活保持義務関係にならないこと。
- 3 世帯分離後出身世帯の生計中心者が交替していること。

なお、別世帯とみなした場合にも、従前の保護の実施機関が、保護の実施責任(居住地保護の例による。)を負うこととなる。」(厚生省社会・援護局保護課監修『生活保護法関係通知集』1995年pp 98～99)

- 6) この通知は、1978年からの第三次「適正化」に関連して出された通知とされている。(大友信勝「生活保護行政の現状と課題」日本福祉大学『研究紀要』58号1984年pp 137～199)
- 7) なお、保護課は、同じ1985年に実施要領の改正ではないが、世帯分離の取扱いについて「離別母子世帯等の転入による直系血族間の分離は逸脱である」とする考え方を問答形式で示している。(『生活と福祉』1985年349号p 8)
- 8) 厚生省社会局保護課『生活保護三十年史』(社会調査会1981年) p 420
- 9) 炭谷茂「生活保護行政の運営にあたって」(『生活と福祉』424号1991年) pp 4～9
 なお、最近の保護率の停滞については、1991年以降の景気の後退が指摘されている。(厚生省社会・援護局保護課長田中敏雄「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』508号1998年pp 4～7)
- 10) 津田光輝「生活保護——吹きすさぶ『適正化』の旋風」(『ジュリスト増刊総合特集 転換期の福祉問題』有斐閣1986年) pp 177～181, 武元勲「1980年代以降の生活保護」(河合幸尾『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』法律文化社1994年) pp 73～109, 清水浩一「生活保護における『適正保護』概念の再検討」(『週刊社会保障』1844号1995年) pp 22～25

など。

- 11) 星野信也「機能喪失した生活保護」(『週刊社会保障』1845号 1995年) pp 48~49 なお、同様に「保護率の低下を放置することは生活保護制度の衰弱死をはかるようなもの」との指摘もある。(副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会 1995年 p 296)
- 12) 炭谷茂「被保護者の動向に応じた積極的な対応を」(『生活と福祉』420号 1991年) pp 6~9
- 13) 曾原「前掲論文」p 199。なお、星野信也は1989年の「全国消費実態調査」を資料に補足率を24.0%、世帯ベース40.0%と推計している。(「福祉国家中流階層化に取り残された社会福祉」東京都立大学人文学部『人文学報』No. 261 1995年 pp 23~85)
- 14) 貧困とスティグマについては、つぎの文献が参考になる。西尾祐吾『貧困・スティグマ・公的扶助—社会福祉の原点を探る』(相川書房 1994年)、清水浩一「貧困・依存のスティグマと公的扶助」(庄司洋子・杉村宏・藤村正之『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣 1997年) pp 165~178 など。
- 15) こうした被保護世帯における単身者の増大から世帯単位原則の変化を指摘する見解もあるが(白沢久一「生活保護」『ジュリスト』537号 1973年 pp 210~211)、単身世帯も世帯であることに変わりはないからこれは誤解である。
- 16) 森岡『前掲書』pp 153~155
- 17) 岩田正美「戦後日本における貧困研究の動向——『豊かな社会』における貧困研究の課題——」(東京都立大学人文学部『人文学報』No. 224 1990年) pp 33~73
- 18) 曾原「前掲論文」p 192

なお、この論文は1997年度松山大学特別研究助成による研究成果の一部である。