

# ミニマムの確定に向けて

## —生活保護基準をめぐる論点整理—

布川 日佐史

静岡大学人文学部教授

### はじめに

現代日本における貧困の存在に関心が高まり、ワーキング・プアという言葉は日常生活に溶け込んだ。とはいえ、貧困ライン（生活保護基準）そのものが揺らいでいるように見える。生活保護基準について奇妙な議論が厚生労働省や自治体から流布され、ナショナル・ミニマムの引き下げを後押ししているのである。一つは、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムとは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準」であるという説である。もう一つは、老齢加算という形で充足してきた加齢に伴う特別需要が「消失した」という議論である。

現代日本のミニマム保障を考えるには、まずはこの二つの議論を克服しなければならない。ミニマム保障の体系を組み立てる土台づくりとして、ここを避けて通るわけには行かない。

#### ふかわ ひさし

1954年生。京都大学文学部卒。立命館大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得退学。静岡大学助教授を経て現職。

編著書に『雇用政策と公的扶助の交錯』、『生活保護自立支援プログラムの活用—策定と援助』がある。

### 1 「年間収入階級第1/10分位の消費水準」が健康で文化的なミニマムか

#### (1) 根拠の曖昧さ—「専門委員会」が提起したこと

現代日本におけるミニマムである生活保護基準を検証するため、厚労省が昨年10月に「生活扶助基準に関する検討会」に示したのは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額を比較することであった<sup>1)</sup>。言葉を変えれば、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準」ということである。しかし、なぜ第1/10分位なのか、厚労省は明確な論拠を示していない。唯一、検討会に先立つ「生活保護の在り方に関する専門委員会」（2003年8月～2004年12月）がそれを適当だとしたからと説明している。

たしかに、専門委員会「中間取りまとめ」（2003年12月）は以下のように述べている。

「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の消費実態との関連においてとらえられる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。このような考え方にに基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した。」（「中間取りまとめ」、下線筆者）

しかし、専門委員会において、なぜ生活保護の基本となる生活扶助基準を検証するのに「第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当」なのか、その根拠は確認されていない。事務局（厚労省）は「変曲点分析」なるものを提出した<sup>2</sup>。かつて1983年に生活扶助基準を検証した際、変曲点分析をもとに比較対象を検出したうえで、そこと比較したのであり、今回もそれに倣うとのことであつた。しかし、変曲点分析に対しては委員から異論が多く出され、専門委員会として変曲点分析という手法とその分析結果を承認することにはならなかつた<sup>3</sup>。厚労省が比較対象を検出する根拠として持ち出した変曲点分析という手法を採用することは専門委員会の合意にはならなかつた。相対的な比較をもとに検証するわけだが、比較対象を特定する手法は確定していないのである。

さらに、実際の検証作業を見ると、専門委員会は第1/10分位と比較したわけではないことがわかる。「中間取りまとめ」は次のようになっている。

「このような考え方にに基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。

- 第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- 第1/10分位（第1～第5/50分位）のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1～第2/50分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- 第1/10分位のうち、残りの第3～第5/50分位の消費水準（結果として第1/5分位の消費水準に近似）と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均衡が図られている。しかし、被保護世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。」（「中間取りまとめ」、下線筆者）

第1/10分位をより詳しく見るため、収入階級を10分位ではなく50分位に細分し直してみれば、第1/10

分位の中には、第1/50分位から第5/50分位が属する。第1/10分位の平均は第3/50分位である。第1/10分位と比べるということは、第3/50分位と比べるということになる。しかし、実際に専門委員会が行なつたのは第3/50分位との比較ではなく、第3～第5/50分位との比較である。第1～第2/50分位は食費、教養娯楽費の減少が顕著なので比較対象にはできないという合意の上で、第3/50分位より高めの第3～第5/50分位と比較したのである。実際には第1/10分位の平均よりも高めのところと比較したことになる。それゆえ「結果として第1/5分位の消費水準に近似」という表現になっている。第1/5分位をやはり50分位に細分し直してみると、第1/5分位の平均は第5～第6/50分位にある。ここに近いところと比較したという意味である。

「中間取りまとめ」に至る審議の中で、委員から、第1/10分位という低いところとの比較ではなく、高いと思われる第1/5分位との比較が相応しく、我々はそれに近いところと比較検証したのだという発言が出ている<sup>4</sup>。ポイントを示す発言である。

専門委員会として「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」とする根拠を確認したわけではないし、そことの比較が相応しいとしたわけでもない。実際に行なつた検証は、それより高い収入階級と比較したのである。

生活保護が保障する健康で文化的な生活水準とは「年間収入階級第1/10分位の消費水準」であるという議論にはよって立つ論拠がない。

## (2)生活保護基準と社会格差

昨年末の「生活扶助基準に関する検討会」の審議に並行し、第3/50分位（第1/10分位）の世帯とは、実はその多くが生活保護を受けられるのに何らかの理由で生活保護を受けずにいるか、またはわずかな手持ち金があるため生活保護を受ける権利がないとされ、生活保護基準以下の生活を余儀なくされている世帯（漏給世帯）ではないか、こうした漏給世帯の水準に合わせて生活扶助基準を引き下げるなら、生

活保護基準は螺旋階段をとめどなく転げ落ちてしまうことになるとの批判が巻き起こった。低所得世帯と比較検討するならば、統計処理手続き上、漏給層を除いて検証しなければならない。また、こうした低所得世帯が生活保護を受給できるよう制度の運用を改善し、使いやすくすることが現実の課題なのである。

生活扶助基準は、地方税の非課税基準や介護保険料・保育料・障害者自立支援法応益負担・医療費月額上限・就学援助などの所得基準と連動している。また、改正最低賃金法は「生活保護との整合性に配慮する」と明記した。生活保護基準は、社会全体の再分配の基準点なのである。生活保護基準の上下に依じて、社会的格差を是正する機能が強まったり、弱まったりする。生活保護基準の設定は、貧困対策として重要なだけでなく、社会格差の是正に大きな影響を与えるのである。それゆえ、ここを安易に引き下げてよいのかという反貧困運動による批判が昨年末に世論を動かしたのであった。

所得の低下により低所得層が肥大化し、所得分布も変化してきた現在において、生活扶助基準を収入の極めて低い特定分位の低所得世帯の消費水準に縛り付けるなら、格差是正に逆行してしまう。第3/50分位という収入階級の下から5パーセントあたりの世帯の消費水準に生活扶助基準を固定させるなら、社会の格差を是正するどころか、逆に格差を一層拡大させてしまうのである。

## 2 「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」のか

もう一つ批判しなければならないのは、「基準生活費で賄えない加齢に伴う特別需要は消失した」という議論である。

生活保護を受給している人の中で、何らかの問題を抱え、特別需要を持った人が人間らしく生きていくには、追加給付が必要となる。特別需要がどれだけあるか、すなわちどれだけの給付額が必要かは、個人・世帯ごとに異なる。それをいちいち個別に認定

するのではなく、対象者をカテゴリー化し、一定条件を満たす人に対し、定額を一律に給付するというのが、加算である<sup>5</sup>。生活扶助本体だけでは暮らせない状態に対して、特別に援助するものが加算であり、加算があつてこそ、ミニマムの生活が保障されることになる。「加算はマイナスの穴埋め」と言われてきた。

### (1) 専門委員会が提起したこと

老齢加算は2004年度から縮減され、06年度に廃止された。現在、全国で老齢加算廃止の取消を求める訴訟が続いている。高齢生活保護受給者と自治体との間で、何らかの代替措置も取らずに老齢加算の廃止をしたことの違法性が争われている。訴訟の中で、自治体サイドは「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」と主張している。「消失した」のだから、老齢加算を廃止しても生活扶助本体だけで高齢者の最低生活は保障できるのであり、代替措置を取る必要は全くないということになる。自らが行ったことを正当化するには、こう主張するしかない。自治体サイドが、自らを正当化する根拠としているのが専門委員会の提起およびそこに提出された資料である。

専門委員会は「中間取りまとめ」において、老齢加算に関して次のように提起した。

#### 「(1) 老齢加算

- 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、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。
- したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の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ため、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。
- 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。」(「中間取りまとめ」)

専門委員会に厚労省が提出した資料からは、老齢加算に見合うだけの特別需要を立証することはできず、また、委員の中から加算という形態を維持することは相応しくないとの意見もあり、老齢加算を廃止の方向で見直すということになった。しかし、専門委員会として、加齢に伴う特別需要が全くないという結論に達したわけではない。

いわんや、事務局が提出した「60歳～69歳」の高齢者と「70歳以上」高齢者の生活扶助相当支出額を比較した資料をもとに<sup>6</sup>、「特別需要が消失した」というのはあまりに短絡的過ぎる。消費支出額を年齢別に比較すれば、70歳代の消費支出額が60歳代よりも少ないのは周知の事実である。それは新しい変化ではない。かつて老齢加算に見合う特別需要が存在すると厚生省が認めていた1980年代においても、消費支出額を比較すれば、70歳代は60歳代よりも消費支出額は少ない。20数年の間に変化が起こり、その間に「消失した」のではない。

専門委員会において、さすがにこうした単純な比較をもとに、「基準生活費で賄えない特別需要が消失した」と主張した委員はいないし、それが専門委員会の合意になったなどとは言えない。専門委員会は特別需要の量的な確定はしていないが、一定の存在を前提にして、老齢加算廃止に伴い、それをどういう形で充足するのか、代替措置の検討を続けたのである。「中間取りまとめ」までに、特別需要の量的な確定ができていないから、また、代替措置について具体的な合意に至っていないからといって、基準生活費で賄えない加齢に伴う特別需要が全く存在しないことが証明されたわけではない。

## (2) 社会参加費用と自立支援

老齢加算で対応すべき特別需要は以下のものである。

「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、保険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。」(昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的とりまとめ)<sup>7</sup>

老齢加算は、加工食品、暖房費、保健衛生という衣食住に掛かる費用と、教養娯楽費、交際費、交通通信費という社会生活に掛かる費用に対応したものである。そのうち教養娯楽費、交際費、交通通信費の特別需要は、孤立した生活を防ぐためにミニマムとしての社会参加費用を保障するという目的のものである。

老齢加算が何ら代替措置を伴うことなく廃止されてしまったという現状は、「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」という主張を暗黙のうちに容認していることに他ならない。衣食に関する特別需要のみならず、社会参加に関する特別需要も全て消失したとすると、高齢生活保護受給者の社会的孤立も容認することになってしまう。生活保護における自立支援プログラムの策定・実施が進み、高齢者の社会参加を支援する自治体も出てきた<sup>8</sup>。社会参加費用を追加的に給付する必要性が消失したという主張は、高齢者の社会参加を支援する根拠がないという主張であり、せっかく取組が始まった高齢生活保護受給者の日常生活自立支援・社会生活自立支援の前提を掘り崩してしまうことになる。

## まとめ

以上で見えてきたように、現代日本におけるミニマム保障が、社会格差を是正する方向に進むのか、社会格差を固定化する方向に進むのか、論争になっている<sup>9</sup>。まずは、生活扶助基準の再検証が課題である。専門委員会の提起を受けてそれを行うというのなら、本文中に述べたように専門委員会が実際に行なったのは収入階級第1/10分位とではなく、第1/5

分位に近似したところと比較したのであるから、収入階級第1/5分位の消費水準と比較すべきである。その際、漏給世帯を比較対象から除くことが必須であることはいうまでもない。

同時に、この間進んできた貧困の動態分析などの研究成果をもとに、収入階級第1/5分位との比較が正当かどうか、確認しなければならない。

さらにその上で、(1)生活保護受給世帯の生活実態を分析し、消費に歪みがないか、ニーズが潜在化していないか明らかにすること、(2)ミニマム保障が果たしている救貧効果はもとより、ミニマム保障が社会格差の是正にどれだけ貢献しているかという視点から生活保護基準の検証を行うこと<sup>10</sup>、(3)ミニマムの中に自立支援のニーズも入れ、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムの基準について社会的な合意を作ること、が求められている。

なお、ミニマムの保障とは、個人や個別世帯の実態を反映した個別性の強いものである。簡素で判り易いシステムでなければならないが、個別性を反映できるシステムでなければならない。多様な需要を生活扶助本体でどこまでカバーするかということと、個別の需要に対し、一時扶助や加算、その他の扶助などを組み直し、体系化することが求められている。■

#### 《注》

1 「生活扶助基準の水準の評価・検証を行うに当たっては、『生活保護制度の在り方に関する専門委員会』においても『生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとら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』とされていることから、一般低所得世帯の消費状況等を尺度として、それとの比較における均衡という見地から行なうことが適当ではないか。」(第1回生活扶助基準に関する検討会(2007年10月19日)説明資料3「2生活扶助基準の水準の評価・検証方法について」)

検討会はこれをもとに検証を行い、この収入階級と比べること自体に問題はなく、それを変更する

理由もないと報告している。

- 2 第2回専門委員会資料1、p.9-16。それによると、変曲点は、収入階級を50分位にわけたうちの、3.70分位、3.61分位、3.32分位と推計されている。
- 3 第2回および第3回専門委員会議事録、参照。
- 4 「それから、全般的な生活保護基準として、第1-10分位ではなく第1-5分位の平均を採用するというのは、適切ではないかと思えます。まず、ちょっと聞くと、第1-5分位と比較するというのはずいぶん高い所得水準と比較しているように思えますが、第1-5分位の中の平均ですから、基本的には第1-10分位あたりにいる人の所得ということだろうと思えます。ところが、第1-10分位の平均をみるというのは相当下の人が入ってしまっているわけです。我々としては、大体第1-10分位の境目ぐらいのところの人をみたいわけですから、ここで出された数字は妥当なものではないかというふうに思っております。」(八田委員発言、第4回専門委員会議事録)
- 5 加算には、老齢加算、母子加算、障害者加算、妊産婦加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算があつたが、このうち老齢加算、母子加算は廃止された。
- 6 第4回専門委員会説明資料、p.10-14。
- 7 第4回専門委員会説明資料、p.8。
- 8 布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用1-策定と援助』山吹書店、2006年11月、参照。
- 9 布川日佐史『社会格差是正のための最低生活保障』『賃金と社会保障』1459号、2008年2月、参照。
- 10 日本において所得移転による貧困削減効果が極めて限定されていることについては、阿部彩「日本の貧困の実態と貧困政策」阿部彩・國枝茂樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会、2008年3月、所収、参照。