

# 2003～2013年における水準均衡方式に基づく 生活保護基準の検証について

海野恵美子\*

## 要約

本稿では、保護課が1984年に編纂した『生活保護の動向解析』で用いられた検証方法に依拠し、主に、社会保障審議会生活保護部会による2003～2013年における生活扶助基準に関する検証報告を検討した。まず、『生活保護の動向解析』の検証方法について検討し、その方法は1983年の中央社会福祉審議会の意見と殆ど同じであるということを確認した。その上で、社会保障審議会生活保護部会が行った検証を検討し、次の5つの疑問点を提示した。疑問点①：「消費者物価指数の伸びも改訂の指標の1つとして用いること」（これは、2003年の中間報告に書かれていた。）。疑問点②：一般世帯と被保護世帯の消費支出額の比較をすることなしに、生活扶助基準額を低所得世帯の生活扶助基準相当額と比較すること、疑問点③：単身世帯の消費支出構造の検証が不十分であること、疑問点④：特別控除廃止及び基礎控除見直し、疑問点⑤：最低生活費を基に、生活保護基準を最低賃金・最低保障年金と関連づけて検討しなかったこと。

今後の検証では、特に疑問点⑤を解消する抜本的な改革が期待される。

**キーワード** 生活保護基準、水準均衡方式、社会保障審議会生活保護分科会、1983年の中央社会福祉審議会の意見、ナショナル・ミニマム

## 目次

1. 序
2. 1984年の厚生省社会局保護課による水準均衡方式に基づく生活扶助基準の検証
3. 「社会保障審議会福祉部会生活保護の在り方に関する専門委員会」（以下、「社会保障審議会生活保護専門委員会」と略す）による2003年12月16日の「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」
  - 3-1 「社会保障審議会生活保護専門委員会」の設置と生活保護基準検証の背景
  - 3-2 「社会保障審議会生活保護専門委員会」による2003年12月16日の「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」
  - 3-3 2004年12月15日の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書
4. 2007年11月30日「生活扶助基準に関する検討会」報告書（生活扶助基準に関する検討会、厚生労働省ホームページ参照）
5. 2013年1月18日の「社会保障審議会生活保護基準部会」報告書

- 5-1 「社会保障審議会生活保護基準部会」報告書に至るまでの経緯
- 5-2 2013年1月18日の「生活保護基準部会」報告書
- 6. 社会保障審議会の検証及び2013年8月実施の生活扶助基準削減の問題点
- 7. 結語

## 1. 序

本稿の目的は、日本の最終的最低生活保障であり様々な公的保障に多大な影響を与える生活保護基準について、現行の水準均衡方式となつて初めて行われた2003年の「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による生活保護基準の検証から直近の2013年の「社会保障審議会生活保護基準部会」の検証に至るまでの社会保障審議会の検証結果とこれを基にした厚生労働省による基準改正を概観し、諸種の見解も参照しつつ、問題点を整理し、今後継続して行われる予定の生活保護基準の検討に資することである。

検討の理由の第1は、後述のように、2003年以来の社会保障審議会による生活保護基準の検証を主たる理由にして、2004年から2006年の3年間での老齢加算の段階的廃止、2013年8月から始まる大幅な生活保護給付削減（下欄参照）が行われてきているからである。

「平成25年度（平成25年8月～）生活保護基準について」（抜粋）

（1）生活扶助基準等の改正：「生活扶助基準等の改正については、本年1月にとりまとめられた社会保障審議会生活保護基準部会における検証結果や物価の動向を勘案するという考え方にに基づき、必要な適正化を図る。」「今回の見直しとは別に毎年度国民の消費動向や社会経済情勢を総合的に勘案して、予算編成過程において翌年度の基準額を検討しており、仮に今後基準額が改定される場合にも柔軟に対応できるように改修に当たっては留意されたい。」「基準額の見直しに当たっては、激変緩和の観点から見直し後の基準生活費（第1類と第2類【冬期加算は除く】の合算額）が現行の基準生活費の10%を超えて減額とならないように調整する」、「3年程度かけて段階的に実施する。具体的には、まず、平成24年度の第1類、第2類の基準額及び世帯の第1類合計額にかかる通減率をそれぞれ「基準額①」「通減率①」とし、見直し後の基準額及び通減率をそれぞれ「基準額②」「通減率②」とする。」「平成25年度の基準生活費は、基準額①、通減率①を用いて算定した現行基準生活費①の3分の2と、基準額②及び通減率②を用いて算定した見直し後の基準生活費②の3分の1を合計した額とする。この際、基準生活費②が基準生活費①の90%より少ない場合には、基準生活費②を基準生活費①×90%に置き換えて算定する。」「第2類の基準額及び冬期加算並びに第1類にかかる通減率の世帯人員別区分を「10人以上増す毎に加算する額に変更する。」「各種加算についても同様に物価動向を勘案する。」「期末一時扶助についても、物価動向を勘案するとともに、現行では世帯人数が増えると単純に世帯人数倍としていた支給額に世帯規模の経済性（スケールメリット）を導入する」「勤労控除制度について全額控除となる水準や控除率を見直し（全額控除8000円→15000円、控除率の通減措置の廃止（控除率→一律10%）、特別控除廃止」、「一時扶助、住宅扶助の住宅維持費、出産扶助（施設分娩）、生業扶助の技能修得費、新規就労控除」については、所用の改訂を実施する。」

出所：厚生労働省社会・援護局保護課、生活保護関係全国係長会議資料、2013年5月20日。

表1 2013年度からの保護費減額見込み（2012年度予算費、吉永純2013作成）

	2013年度	2014年度	2015年度	備考
基準額	150億円	?	570億円	* 検証分90億円、デフレ分580億円
期末一時金	70億円	70億円	70億円	
就労支援・不正受給防止等	450億円	450億円	450億円	
合計	670億円	?	1190億円	地方負担額では1586億円

出所：吉永純、現代の貧困と公的扶助の重要性、全国公的扶助研究会、季刊 公的扶助研究、第230号、2013-7、14。

\* 検証分とは、2013年度「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」に基づく削減額、デフレ分とは、物価動向を勘案した削減額。

特に2013年8月の生活保護基準見直しと生活保護給付削減については、2013年8月から、2015年4月までの3年間に生活扶助基準額分では670億円、これ以外に、期末一時扶助で70億円、就労・不正受給防止で450億円の計1190億円までの生活保護費の大幅削減が実施されることになっており〔表1〕、これだけ大幅な保護費削減、しかも就労・不正受給防止で450億円という数値目標を掲げたのも戦後初めてといわれているからである（吉永純、2013、15）。

検討の理由の第2は、関連する研究では、当時の厚生省社会局保護課自身が水準均衡方式について検証したものであると本稿が考えている、厚生省社会局保護課監修『生活保護の動向解析』（【財】社会福祉調査会、1984）が検証の対象とされていないことである。

しかし、社会保障審議会は厚生労働大臣の諮問機関にすぎず、生活保護基準の決定は厚生労働大臣（したがって、基準案を作成するのは社会局保護課）が行うことからしても、厚生省社会局保護課が行った検証についての検討は重要である<sup>(1)</sup>。

そこで、検討方法も、現行方式を導入した際にどのように生活保護基準の水準を検討していたのかを、『生活保護の動向解析』を踏まえて検討することとする。

なお、筆者は、かつてこの資料を用いた論文を公刊しているが（海野恵美子【a】2004）、今回は、生活扶助基準の検証という面から改めて同資料を見直した上で、その後行われた社会保障審議会による検証結果を検討する。

但し、本稿では、生活保護基準、特に給付水準に関わる論点を中心に検討し、就労・不正受給防止に関わる論点やその他の生活保護基準については、次回の課題としたい。その理由は、紙幅の関係と、これに関わる生活保護改正案及び生活困窮者自立支援法案が安倍首相への問責決議案が成立したため廃案となり実施が延期されたためでもある。

## 2. 1984年の厚生省社会局保護課による水準均衡方式に基づく生活扶助基準の検証

1984年4月から実施した水準均衡方式導入を提言した、1983年12月23日の「中央社会福祉審議会の意見具申」の概要は、下欄の通りであった。

1983.12.23中央社会福祉審議会の意見具申

「(1) 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきであり、生活扶助基準の改訂に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかれるよう適切な措置をとることが必要である（下線は筆者）。

(2) また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。なお、賃金や物価はそのまま消費水準を示すものではないので、その伸びは参考程度にとどめるべき」である。

出所：竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、生活保護改革の焦点は何か、あけび書房、2004、48。

なお、1984年4月実施以降の水準均衡方式の下では、被保護世帯の一般世帯との消費支出額格差は「1984年以来、相対的に一般国民の6割台のところで水準を維持することを原則としてきた」とされている（布川日佐史、何をどう『改革』しようとしているのか、竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、2004、生活保護改革の焦点は何か、47）。

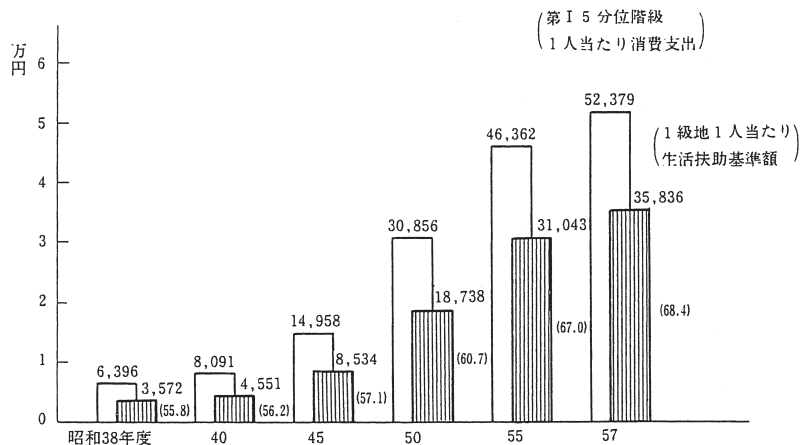
厚生省社会局保護課による検証は、1984年4月の水準均衡方式実施直前の1984年3月に公開された『生活保護の動向解析』で行われているが、その検証は、主に次の3点からなる。

①「一般世帯の消費支出水準との比較」を主とする被保護「標準4人世帯の生活保障水準」の検証：これは、総理府家計調査による東京都一般勤労世帯の1人当たり消費支出月額を1級地1人当たり生活扶助基準月額と比較することであり、「標準4人世帯」とは「夫婦と子2人」の世帯で、これを検証対象世帯としたのは、「これは、一般国民の世帯をみた場合、夫婦と子2人の勤労者世帯が一般的であり、総理府家計調査等、資料的な比較が容易であること、また、国民にとって世帯主が病気で職を離れ、一時的に生活保護受給することとなった場合の比較がしやすく、目安として適当だからである」とされている（厚生省社会局保護課監修、1984、62）。

検証の結果、1982（昭和57）年度では、1960（昭和35）年度の24.7%に比べて格差は縮小しているが46.9%であった（厚生省社会局保護課監修、1984、63）。また、1級地1人当たり生活扶助基準月額を全国勤労者世帯第Ⅰ・第Ⅱ5分位階級という一般低所得階級の1人当たり消費支出月額（総理府家計調査）と比較してみた場合の1982（昭和57）年度の格差は、1960（昭和35）年度の55.8%よりも縮小して、68.4%であった（図2-1【厚生省社会局保護課監修、1984、64】）。但し、この1級地1人当たり生活扶助基準と第Ⅰ・第Ⅱ5分位の一般低所得階級との格差68.4%を以て水準維持の主な根拠としたのではないことは、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべき（下線は筆者）」とした上記1983年の中央社会福祉審議会意見具申からも明らかであるが、次の②の検証からも読みとれることである。

②「被保護世帯の消費支出水準」の検証：これは、「生活保護によって保障される」「最低生活費が実際の被保護家庭でどのように支出されたかを把握する」『全国被保護者生活実態

図2-1 第Ⅰ5分位階級消費支出と標準4人世帯生活扶助基準（1人当たり）



- (注) 1. ( ) 書きは割合である。  
 2. 第Ⅰ5分位階級は総理府家計調査による全国勤労者世帯  
 3. 生活扶助基準は各年度4月1日現在（1級地）

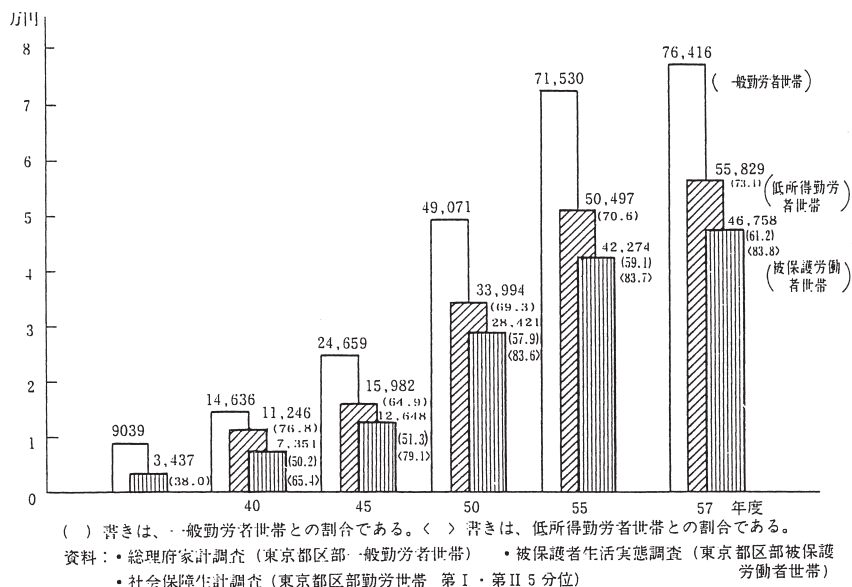
出所：厚生省社会局保護課、生活保護の動向解析、財団法人社会福祉調査会、1984、64。

調査』<sup>[2]</sup>の「調査結果を基に、これと総理府家計調査結果等を比較することによって、現実  
 に保護を受ける世帯の生活水準（消費水準）が測定される」とし、上記①の「比較分析が時  
 系列的に格差が縮小されてきたという傾向を知るためのみであるのに対し、比較時の金額及  
 びその格差そのものの水準を示すものであり、生活保護基準の程度を検証する上でも重要な  
 指標になっている。」とし（厚生省社会局保護課監修、1984、68）、具体的には、一般勤労  
 者世帯（「総理府家計調査」の東京都区部勤労者世帯）、被保護労働者世帯（「全国被保護者  
 生活実態調査」の東京都区部被保護労働者世帯）、低所得世帯（「社会保障生計調査」の東京  
 都の第Ⅰ・Ⅱ5分位所得階級）の1人当たり消費支出月額を比較し検証したものである（厚生  
 省社会局保護課監修、1984、68）。

これによれば、被保護労働者世帯の一般勤労者世帯との消費支出月額の格差は、1960（昭  
 和35）年度の38%から1982（昭和57）年度の61.2%（図2-2）へと「著しく縮小され」（厚生  
 省社会局保護課監修、1984、69）、被保護労働者世帯の低所得勤労者世帯との消費支出月額  
 の格差も1965（昭和40）年度の65.4%から1982（昭和57）年度の83.8%へと縮小してきたこ  
 と（厚生省社会局保護課監修、1984、69～70）、したがって、「生活保護基準を一般国民の  
 消費水準の伸び以上に伸ばしてきた結果、生活保障水準が相対的に向上してきたことが家計  
 消費支出の実態からも明らかであること」から、「今後の一般世帯に対する被保護世帯の消  
 費支出格差については、58年12月の中央社会福祉審議会の意見具申にあるように、少くとも  
 現状を維持する必要があるので、一般世帯の平均とともに、低所得世帯の消費水準の動向  
 に常時留意し、比較検討を続けなければならない。」としている（厚生省社会局保護課監修、  
 1984、70）。



図2-2 一般世帯と被保護世帯の消費支出と格差の推移（1人当たり）

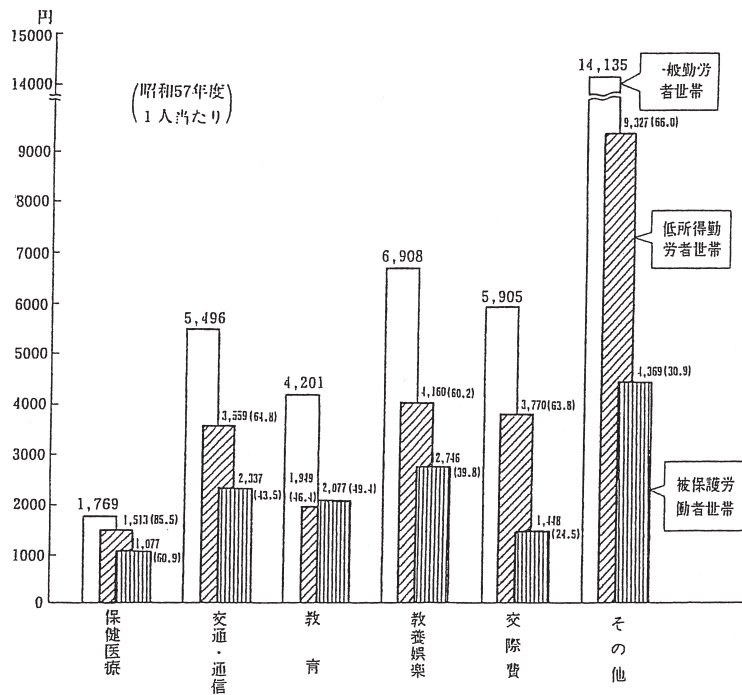


出所：厚生省社会局保護課、生活保護の動向解析、財団法人社会福祉調査会、1984、69。

つまり、「生活保護基準の程度を検証する上でも重要な指標になっている」のは、「全国被保護者生活実態調査」と『総理府家計調査』による被保護者と一般世帯の消費実態の比較であり、それによって、「現実に保護を受ける世帯の生活水準（消費水準）が測定される」としていることである。

③「消費支出の費目別構成比」の検証：これは、上記②が消費支出月額の総額の比較だったのに対して、「被保護世帯の消費支出格差については、その総額とともに費目別の比較も重要である」として（厚生省社会局保護課監修、1984、70）、1人当たり「消費支出の費目別構成比」を食料費、住居費、光熱費、被服費、雑費に区分して上記②と同様に被保護勤労者世帯と一般勤労者世帯及び低所得世帯（「社会保障生計調査」の第Ⅰ・Ⅱ5分位階級）とで比較したものである。「これをみると、被保護世帯においては、一般世帯、低所得世帯に比べて、食料費、住居費の消費支出に占める割合が高く、その多くが社会的経費と考えられる雑費の割合が低くなっていること」、「雑費については、収支項目分類の変更により、昭和57年度において雑費にはほぼ対応するものは、保健医療、交通通信、教育、教養娯楽及びその他の消費支出の合計である」が、1982（昭和57）年でも被保護世帯の一般世帯との格差は、保健医療費で60.9%、交通通信費で43.5%、教育費で49.4%、教養娯楽費で39.8%、交際費で24.5%、その他で30.9%であり（図2-3）、「生活扶助基準の水準については、58年の中央社会福祉審議会の意見具申において、一般国民の生活水準との均衡上、ほぼ妥当な水準に達したとの評価がなされたが、教養娯楽費、交際費及びその他の経費（その多くはこづかいである。）については、ケースワーク等を通して、なお、改善の余地があるように思われるので、

図2-3



(注) ( ) 書きは、一般勤労者世帯を100とした場合の格差である。

資料：被保護者生活実態調査（東京都区部被保護労働者世帯）  
 社会保障生計調査（東京都区部勤労者世帯、第Ⅰ・第Ⅱ5分位）  
 総理府家計調査（東京都区部一般勤労者世帯）

出所：厚生省社会局保護課、生活保護の動向解析、財団法人社会福祉調査会、1984、76。

一般世帯の動向をにらみつつ、今後その動向に注目する必要がある。」としている（厚生省社会局保護課監修、1984、75）。

以上から言えることは、被保護世帯の一般世帯との消費支出額格差6割台<sup>(3)</sup>を妥当とした水準均衡方式の検証に際して、この1984年の厚生省社会局保護課の検証の決め手となったのは、『全国被保護者生活実態調査』の東京都区部被保護労働者世帯の1人当たり消費支出月額を一般世帯の1人当たり消費支出月額と比較して得られた1982（昭和57）年度61.2%の数値であって、1級地1人当たり生活扶助基準月額を全国勤労者世帯第Ⅰ第Ⅱ・5分位階級という一般低所得階級の1人当たり消費支出月額（総理府家計調査）と比較して得られた1982（昭和57）年度68.4%の数値ではないということである。なぜなら、上記①の生活扶助基準月額を一般世帯の1人当たり消費支出月額と比較した結果は上記のように46.9%と格差が大きすぎたこと、上記①の生活扶助基準月額を全国勤労者世帯第Ⅰ・第Ⅱ5分位階級という一般低所得階級の1人当たり消費支出月額と比較したのは、「生活扶助基準の改訂に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえる」との上記1983年の中央社会福祉審議会意見具申を踏まえたためであり、その数値は68.4%と6割台の数値とはなったものの、「生

活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべき（下線は筆者）」とした上記1983年の中央社会福祉審議会意見具申とは相容れなかったこと、上記②③の『全国被保護者生活実態調査』の東京都区部被保護労働者世帯の1人当たり消費支出月額を一般世帯の1人当たり消費支出月額と比較するならば「最低生活費が実際の被保護家庭でどのように支出されたかを把握」できる、質的な検証が可能でもあったこと等からである。

この結果、「食料費、住居費の消費支出に占める割合が高く、その多くが社会的経費と考えられる雑費の割合が低くなっている」という、被保護世帯の一般世帯との消費支出構造の質的格差（換言すれば、今日でも社会的排除として問題視されている、貧困による社会関係の希薄化）が浮き彫りにされ、この解消が水準維持後においても取り組むべき課題として提起されることになった。

なお、2011年5月24日の第2回社会保障審議会生活保護基準部会で保護課が提示した「生活保護基準の体系等について」には、中央社会福祉審議会が「ほぼ妥当と評価した根拠は、一般世帯と被保護世帯の消費支出格差ではなく、『変曲点』という概念を用いたもので、『変曲点』とは、「消費支出は、所得が低下するにつれて、なだらかに低下するが、ある所得以下になると、消費支出、特に社会的経費が急激に低下」し、大部分の国民が維持してきた生活様式が保たれなくなる「限界点」であると説明しているが、上記のように、1984年の厚生省社会局保護課の検証では、『変曲点』については一切言及無く、専ら約6割の消費支出格差の妥当性のみを検討しており、したがって、『変曲点』を除けば、中央社会福祉審議会意見具申に従って行われたと言える。

### 3. 「社会保障審議会福祉部会生活保護の在り方に関する専門委員会」（以下、「社会保障審議会生活保護専門委員会」と略す）による2003年12月16日の「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」

#### 3-1 「社会保障審議会生活保護専門委員会」の設置と生活扶助基準検証の背景

1983年12月23日の「中央社会福祉審議会の意見具申」以後、社会保障審議会が生活保護基準の検証を初めて行ったのが2003年8月設置の「社会保障審議会生活保護専門委員会」である。

水準均衡方式導入後、約20年ぶりの検証が行われた理由として厚生労働省が挙げているのは、①2000年5月成立の社会福祉法の成立に際し、「生活保護の在り方について、十分検討すること」という衆参両議院の附帯決議が付けられたこと、②2003年5月27日閣議決定の「経済財政運営と構造改革に関する2003」で、「高齢加算等の扶助基準など制度、運営両面にわたる見直しが必要である」とされたこと、③2003年6月16日の社会保障審議会による「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」において「生活保護については、（中略）今後その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」とされたことから、2003年7月28



日の社会保障審議会福祉部会で「生活保護専門委員会」設置が了承されたためであるとされる（2003年8月6日 第1回社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料1）。

つまり、直接的な要因は、小泉政権下での最高の政策決定機関とされた、経済財政諮問会議による「経済財政運営と構造改革に関する2003」において、生活保護基準を初めとする生活保護制度の見直しを求めたことにあり、したがって、「高齢加算等の扶助基準など制度、運営両面にわたる見直し」は、小泉内閣が進める経済財政構造改革の一環である以上、厚生労働省にとって避けられない政策課題であったということである。

前年の「経済財政運営と構造改革に関する2002」では、2006年までに国庫補助負担金、地方交付税、国税の地方への移譲を一体で行う三位一体改革が開始され、2003年度予算では5600億円の国庫補助負担金、2004年度予算では1.3兆円の国庫支出金の削減が行われるなど、歳出削減を中心とした聖域無き経済財政構造改革が行われたことから、これへの対応として厚生労働省が打ち出したのが、地方自治体の財政負担を増やして生活保護、国民健康保険、児童扶養手当の国庫負担を削減することであり、生活保護に関しては、地方自治体が自主性・独自性を活かして自立・就労支援（具体的には、自立支援プログラムの導入と民間事業者への事業委託【アウトソーシング】）を行うことで地方への国庫負担を削減するというものである（2004年10月12日 厚生労働省「三位一体改革について」）。

### 3-2 「社会保障審議会生活保護専門委員会」による2003年12月16日の「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」

「社会保障審議会生活保護専門委員会」は、2003年12月16日に「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」を公表した。

これによれば、「勤労控除を含めた生活扶助基準額を検証したところ、昭和58年の中央社会福祉審議会意見具申において、当時の基準が一般国民の消費実態との均衡上、「ほぼ適当な水準に達しているとの評価を受けたところであるが」、「平成12年のいわゆる『社会福祉基礎構造改革法案』に対する附帯決議等において、見直しや検討が必要との指摘がなされていることから」「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論議を重ねてきた」として、「生活保護基準の評価」を次のように行った。

「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比較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で」、これに基づき、「第1/10分位」の勤労者3人世帯の消費水準について勤労者3人世帯の生活扶助基準額と比較すると、①「後者が高い」、②「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」、③「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」という結果になったが、「なお、生活扶助基準額及び勤労控除額の評価については、自立支援の在り方等についての議論を踏まえて、本専門委員会に於いて引き続き議論することが必要である」とした。

したがって、専門委員会は、勤労者3人世帯での一般国民の年間収入階級「第1/10分位」の世帯の消費水準と勤労者3人世帯の生活扶助基準額と比較すると、概ね、後者が高いとの結果が得られたとしつつ、「生活扶助基準額及び勤労控除額の評価については」、「自立支援の在り方等についての議論を踏まえて」、本専門委員会で引き続き議論すべき課題であるとして、結論を持ち越したが、生活扶助基準の在り方については、今後の検討課題として、次の5点を挙げている。

①第1類の年齢別格差、②第1類と比較しての第2類の構成割合を高めること、③多人数世帯の換算率を小さくすること、④単身世帯の扶助基準の設定、⑤改訂方式の在り方として、例えば、5年間に1度の頻度での定期的検証と、これを行うまでの毎年の改訂については、例えば、「年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改訂の指標の1つとして用いること」。

また、「被保護者の特別の需要に対応する方策の1つ」である、老齢加算及び母子加算についても、「現在の状況に合わないものもある」とし、老齢加算については、「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60～6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」から、「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」ものの、「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」、「激変緩和の措置を講じ」つつ、「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」とした。

母子加算についても、「生活保護専門委員会」は、「一般低所得母子世帯の消費支出額との比較において、母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額が高いこと」から、見直しが必要であるとしつつ、母子加算が、「ひとり親世帯等における子供の養育費への特別需要に対応していることも踏まえ」、「ひとり親世帯等に対する自立支援の在り方、勤労控除や他の母子福祉施策等との連繋の在り方について議論した結果を踏まえること」が適当であるとして、母子加算廃止の結論は以後の検討課題であるとした。

### 3-3 2004年12月15日の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書

上記「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」を踏まえて、「生活保護専門委員会」が出した報告内容の概要は、以下の通りである。

第1の生活保護見直しの方向性について、「3. 制度見直しの基本的視点」は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向のもと、「最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮

者の自立/就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護者が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である」。

第2の生活保護基準の在り方について、1. 生活扶助基準の評価・検証については、勤労3人世帯の生活扶助基準を低所得世帯の消費支出との比較した結果、「その水準は基本的に妥当であった」が、今後は、5年間に1度の頻度で定期的に検証すること、その検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分け、調査・評価方法についても専門家の知見を踏まえること、多人数世帯基準の是正、単身世帯基準の設定、第1類の年齢別設定の見直し、級地制度全般の見直しが必要である。

「2. 加算の在り方」については、今後、加算制度全体を見直す必要があるが、一般母子世帯の消費水準との比較の観点から現行母子加算は妥当であるとは言えない母子加算については、母子世帯の所得が一般的に低く、その生活実態としても約8割が苦しい状況にあると回答しており、統計調査の客体数も少ないため、見直しの方向としては、「現行の一律・機械的な給付を見直し」、「就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換することとし、これに沿って支給要件、支給金額、名称、支給名目等を見直す」とした。

第3の生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について、1. 自立支援プログラムについては、「最後のセーフティネット」として適切なものとするために、「多様な対応」「早期の対応」「システム的な対応」の3点から「自立支援プログラム」を策定・実施すること、具体的には、(1) 地方自治体が就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からメニューを十分に整備する、(2) 被保護者は、法に定める勤労・生活向上等の努力義務実現の手段の1つとして「自立支援プログラム」に参加するが、「被保護者の同意を得ることを原則とすることにより」「被保護者が主体的に利用するものであるという趣旨を確保する」、(3) 地方自治体は、「被保護者の取組状況を定期的に評価し、プログラムや支援内容の見直しを行」い、「定期的かつ必要なプログラムの見直し等にもかかわらず、取組状況が不十分な場合や、被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加を拒否している場合については、文書による指導を行う」、「それでもなお取組に全く改善がみられず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する」、但し、「保護の変更、停止又は廃止に関する要件や手続等を可能な限り明確化し」、「最後のセーフティネットであることを考慮する」。また、「保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者に対して」も、「プログラムへの参加を助言し、効果的な自立・就労支援を行」い、被保護世帯の子供の自立支援の観点から、高等学校への就学費用について生活保護制度で対応する、自立支援プログラムに参加した場合の参加費用を生業扶助から支給できるようにする。こうした対応を行うためにも、地方自治体と国の役割を明確にした自立支援推進体制を構築する。

生活保護の制度・運用の在り方と自立支援についての2は、資産・能力の活用等の在り方

に関して(1) 稼働能力活用では、稼働能力の活動状況についての総合評価とそのため  
客観的評価の指針策定、保護受給後の稼働能力の活用要件を満たしているかの随時評価、新  
規保護受給者への自立支援プログラム参加の積極的勧奨を行うこと、(2) 預貯金については、  
最低生活費の3ヶ月分までの保護開始時の保有額の引き上げ、保護受給中の学資保険等の預  
貯金等の保有の容認、自立助長に資する預託制度の活用等を考慮すること、(3) 居住用不動  
産については、これを担保とした貸付制度の活用とこれを相続した場合の相続人に対する保  
護費用返還の仕組みの検討、(4) 最低生活維持に活用すべき資産の範囲は預貯金、土地、家  
屋、自動車に限定し、一般的な生活用品は原則として含めず、事業用の車や機械道具は自立  
促進の観点から必要な範囲で保有を認める、(5) 扶養調査については、民法上の扶養義務優  
先の原則を維持すべきだが、要保護世帯の社会的自立の観点から、交流や精神的支援等の維  
持と言う点から親族関係をとらえること、社会常識や実効性の観点から、夫婦・親子以外の  
扶養義務者については、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである。

生活保護の制度・運用の在り方と自立支援についての3は、保護施設の在り方で、現在の  
保護施設の性格や施設最低基準は時代のニーズに合わない部分があるので、社会福祉法の理  
念に沿って名称、機能等、総合的に見直すこと、救護・更正・授産施設は、居宅生活を送る  
被保護者の生活訓練の場として活用する等、居宅での保護や他法の専門施設へ移行する経過  
的な施設として位置付け、施設最低基準を再検討する。

第4の制度の実施体制について、1. 実施体制に関しては、(1) 特に自立支援プログラム導  
入に伴う所要の財源の確保、(2) 地方自治体における組織的取組と国や都道府県による実施  
機関への支援や広域的取組、2. 低所得者対策等他施策との連繋に関しては、特に保護適用  
前と後での住宅等の対策や福祉サービスの充実と連繋を図る。

第5のその他の指摘事項では、今後の検討課題として各委員から以下の8点が出された。

(1) 生活保護制度の意義とそれを支える意味に関する積極的な啓発、(2) 現行の扶助体系  
と給付方法(住宅扶助の単給化、他世帯とは異なる失業者保護)、(3) 他方優先原則にそぐ  
わない国保の在り方、(4) 被保護者へのスティグマ軽減、(5) 生活保護事務の簡素化、(6)  
第三者による生活保護実施状況の評価、(7) 外国人への生活保護準用、(8) 年金担保融資利  
用者への対応策。

なお、上記のように、2011年5月24日に保護課が提出した資料では、中央社会福祉審議会  
が「ほぼ妥当と評価した根拠は、一般世帯と被保護世帯の消費支出格差ではなく、「変曲点」  
であったとされるが、その「変曲点」に関しては、「生活保護専門委員会」でも、「『変(曲)  
点』に関する分析手法を批判的に検討しただけ」だったが(布川日佐史、2004、51)、にも  
関わらず、以上のように、この報告書では、勤労3人世帯の生活扶助基準を低所得世帯の  
消費支出との比較した結果、「その水準は基本的に妥当であった」と評価しているので、「変  
曲点」を生活扶助基準分析手法として評価しなかったという点では、「生活保護専門委員会」  
の検証も1984年の保護課の検証も同じであったということになる。



以上の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」を受け、厚生労働省は、2004年から老齢加算の3年間での段階的廃止を行い、2006年3月末に全廃した。このため、老齢加算廃止の保護変更決定の取消訴訟が2006年2月の京都府地裁を皮切りに、全国各地で提起された。

母子加算の廃止についても2005年から段階的に適用範囲を縮小し2009年4月までに全廃したが、2009年に成立した民主党政権によって2009年12月から母子加算は復活し現在に至っている。

また、厚生労働省は、2005年11月4日の第8回国と地方自治体の協議会において、「保護費全体の適正化」として、①「生活扶助基準や住宅扶助基準について、都道府県や保護の実施自治体が設定する」、②医療扶助についても「都道府県が医療計画の策定などを通じて平均在院日数の短縮や病院から在宅への復帰促進等に取り組んでもらうことによりその適正化が図られる」とし、主要な生活保護（生活・住宅・医療扶助）の基準設定をも地方自治体に委ねる見解を示した。

これに対して、2005年11月4日に全国知事会、全国市長会が出した「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）－」は、生活保護は「生存に関わるナショナル・ミニマムを確保するため、全国統一的に公平・平等に行う給付金の支給等に関する」「法定受託事務」なので、厚生労働省が言う「地方自治体の裁量を拡大する」に相応しいものではなく、従って地方自治体の裁量を拡大するということで国庫負担の見直しを行うことには「断固反対」であるが、「給付の適正化に資する改革の観点から」専門的な審議の場において次の諸点を検討する必要があるとした。

(1) 高齢者世帯の生活保障が生活保護以外に無いことへの対応策、(2) 老齢基礎年金や一般低所得層の収入額が生活保護基準額より低いことから年金制度を見直すこと、(3) 適用期間を限定し更新制とする有期保護制度の創設、(4) 金融機関の調査協力を義務づける制度改正、(5) ハローワーク等の自立・就労支援のための関係機関との連繋、(6) 不十分な年金担保制度の見直し、(7) 自宅資産からの費用徴収（リバースモーゲージ）の実施、(8) 2004年12月の社会保障審議会専門委員会報告書が提言したが未措置の、単身世帯基準の設定等の積み残し課題への取り組み（厚生労働省、第6回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会、2005年11月4日、資料1）。

そこで、2005年11月18日の厚生労働省の「生活保護の適正化について」では、上記11月4日の見解（①生活扶助や住宅扶助の基準を都道府県や保護の実施自治体が設定し、②医療扶助は都道府県が医療計画策定等に取り組むことでの適正化を図ること）を繰り返しつつ、上記地方自治体提案の（4）（5）（6）（7）と、不正受給対策強化及び生活扶助基準等の在り方について検討するとした（厚生労働省、第8回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会、2005年11月18日、資料1）。

以上から、厚生労働省が目論んだ、地方自治体が①生活保護基準の設定を行い、その生活保護費の負担割合も増やすことについては、地方自治体の反対で実施できなかったが、a.



生活扶助基準を見直すことと、b. 上記(4)(5)(6)(7)を行うことについては地方自治体と厚生労働省の考え方が一致したことから、以後、厚生労働省は、不正受給対策強化を付け加え、地方自治体と一体になっての「生活保護の適正化」を行うことになったと言える。

したがって、後述する、現下2013年度での自民・公明連立政権起案の「生活困窮者自立支援法案」が「生活保護法の一部を改正する法律案」と一体的に提出されたのも、以上の、小泉政権による三位一体改革以来の国と地方自治体の生活保護見直しを巡る攻防が背景にあると推察する。

すなわち、その攻防の見取り図は、国は、生活保護費のより多くの財政負担と生活基準の設定責任を地方に委ねたいが、これに反対する地方自治体に対しては、その代替策として、生活保護基準の見直しによる基準水準の引き下げと、被保護者・要保護者への自立支援強化による生活保護費の支出削減を自治体に求める、ということである。

この攻防において看過し得ない点は、①生活保護法第1条の目的が掲げる、「日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」という国家責任としての最低限度の生活保障に関して、厚生労働省が地方自治体の責任に転嫁しようとした点、他方、生活保護の財政責任と基準設定は国家責任であり地方自治体は法定受託事務として生活保護事務を担当しているにすぎないとして、国の主張に反論した地方自治体側も、②有期保護制度の創設や金融機関の調査協力の義務づけといった、国以上に踏み込んだ適正化政策を提言した点で、①は生活保護法の目的からしても自治体側にとって当然の主張であるが、②については、2013年度起案の「生活困窮者自立支援法案」にも引き継がれている問題点であると考えられる。が、他方、③高齢基礎年金や一般低所得層の収入額が生活保護基準額より低いことから年金制度を見直すとした点、④2004年12月の社会保障審議会専門委員会報告書が提言したがまだ未措置の単身世帯基準の設定等の積み残し課題に取り組む必要を述べている点については、地方自治体側の積極的な問題提起であると考えられる。

以上の国と地方自治体との攻防を受けて、厚生労働省及びその諮問機関である社会保障審議会がどのように対処したのか、生活保護基準を中心に次に見ていく。

#### 4. 2007年11月30日「生活扶助基準に関する検討会」報告書（生活扶助基準に関する検討会、厚生労働省ホームページ参照）

「生活扶助基準に関する検討会」は、5年に1度定期的に生活保護基準の検討を行う必要があるとの上記2004年12月15日の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」及び、「低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し」及び「級地の見直し」を行うとの2006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」を受けて設置され、2007年10月19日から5回、開催され、2007年11月30日に検討会の報告書が出された。検討会の委員は、樋口美雄座長、駒村康平、岡部卓、菊池馨実、根本嘉昭各委員で、前回の「生活

保護制度専門委員会」からの継続委員は岡部卓・根本嘉昭の2名である。

検討項目は、(1) 水準の妥当性、(2) 体系の妥当性、(3) 地域差の妥当性、(4) 勤労控除の妥当性で、検討概要は、次の通りである。

(1) 水準の妥当性：前回と同様、一般低所得層の消費実態を年間収入階級「第Ⅰ・十分位」に設定した、その生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較では、有業者有りの夫婦と子1人の3人世帯及び単身世帯とも生活扶助基準額が高めとなっている。が、一般低所得世帯の消費実態を年間収入階級「第Ⅰ・五分位」に設定したその生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較では、3人世帯では生活扶助基準額の方がやや低め、単身世帯では一般低所得世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額が均衡した水準となっている。なお、一般低所得世帯の消費実態を年間収入階級「第Ⅰ・十分位」に設定することを適当とした理由は、「第Ⅰ・十分位」の消費水準が平均的世帯の消費水準と比較した場合に、①3人世帯の消費水準は「第Ⅲ・五分位」の7割に達しているので相当水準であり（但し、60歳以上の単身世帯では「第Ⅲ・五分位」の5割である点には留意が必要とされた。）、②その必需的な耐久消費財の普及状況や購入頻度も概ね遜色ない状況にあることから、比較対象としてこれを変更する理由は特段無い。

(2) 体系の妥当性：①世帯人員別基準額の水準では、4人以上の多人数世帯の生活扶助基準額が年間収入階級「第Ⅰ・五分位」の生活扶助相当支出額に比べ高めになっている、②単身世帯の年齢階級別基準額の水準では、70歳以上の者以外は、生活扶助基準額が年間収入階級「第1～3/5分位」の生活扶助相当支出額よりも相対的に低い、③第1類費と第1類費の基準額は実際の消費実態を反映しておらず、これを廃止した場合には、両者を区分せず、単身世帯を基礎に世帯人数に応じて増加額を逡減することにより消費実態を反映した扶助基準額とすることが可能、④生活扶助基準の標準世帯は現行の3人世帯といった複数世帯より単身世帯に着目した設定が可能である。

(3) 地域差の妥当性：1984年と現在の2006年の消費実態で比較すると、地域差は縮小している。

(4) 勤労控除の妥当性：勤労控除の①「勤労に伴う必要経費の補填」という役割に関して、必要経費は収入の1割程度にすぎないが、②「勤労意欲の増進及び自立の助長を図る」と言う役割もあり、これについては、一層工夫すべきだが、今後検討すべきである。

以上のように、今回の報告書の検証方法や結論は、前回の報告書と基本的な相違は無く、前回の検証結果を再確認した意味合いが強いが、注目すべきは、2006年度で受給世帯の5.5%しかいない標準3人世帯に加えて、①72.4%と最多数の単身世帯も検討対象とし、②年間収入階級「第Ⅰ・十分位」を生活扶助基準額と比較すべき低所得層としたことの妥当性も検討し、①「第Ⅰ・十分位」の60歳以上の単身世帯では「第Ⅲ・五分位」の5割で留意が必要であり、②年齢階級別基準額の単身世帯の水準でも、70歳以上の者以外は、生活扶助基準額が年間収入階級「第Ⅰ～Ⅲ・五分位」の生活扶助相当支出額よりも相対的に低いと指摘していることである。

## 5. 2013年1月18日の「社会保障審議会生活保護基準部会」報告書

### 5-1 「社会保障審議会生活保護基準部会」報告書に至るまでの経緯

「社会保障審議会生活保護基準部会」（以下、「生活保護基準部会」と略す。）は、社会保障審議会の常設部会として2011年2月に設置され、委員会の委員の顔ぶれは多少異なるが、後述のように、「生活保護専門委員会」による検証方法を踏襲している（両部会に参加しているのは、駒村康平「生活保護基準部会」部会長と岩田正美同部会長代理のみ）。

なお、本報告書が公表される前の、2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」で、2012年秋を目途に、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しを総合的に取り組むための「生活支援戦略」を策定することになり、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しを一体的に検討する社会保障専門部会として「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下、「社会保障審議会生活支援特別部会」と略）が設置され、上記「生活保護基準部会」の審議と併行して2012年4月26日の第1回部会から審議が行われ、2013年7月5日の「『生活支援戦略』中間まとめ」を含む、12回の審議の結果、2013年1月25日に報告書が出された。

この間、2012年8月には、社会保障制度改革推進法が成立し、その附則において、「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」とされ、これを受けて厚生労働省は、2012年10月5日、生活保護基準部会に対して生活扶助基準額と比較する低所得階層を「第Ⅰ・十分位」の消費水準とする見解を示したが、他方、財務省主計局は、2012年10月22日、生活扶助基準額と比較する一般世帯の消費実態の所得階層を「第Ⅰ・十分位」よりも低所得の「第Ⅰ・五十分位」所得層とするとともに、医療扶助抑制のために医療費一部自己負担を導入することを提案し、更に、2012年11月8日の内閣府行政刷新会議では、生活保護を予定されている「新仕分け」の対象とするとしている（日本弁護士連合会会長、「生活保護制度の『新仕分け』に先立って厚生労働省と財務省の提案の撤回を求め、生活保護基準の引き下げに改めて強く反対する会長声明」、2013.3）。

また、2012年11月21日には、自民党が「生活水準については、勤労者の所得水準、物価、年金のバランスを踏まえ、生活保護の給付水準を10%引き下げます」との政権公約を公表している（山村睦社団法人日本社会福祉士会会長、「自民党選挙公約（案）政権公約J-ファイル2012」に関する会長声明、2013.3）。

こうして、2009年の民主党への政権交代によって一旦頓挫した、上述の生活保護の適正化政策が再開されたということになる。

なお、2011年5月24日の第2回「生活保護基準部会」では、これまで示されなかった「一般世帯と被保護世帯の1人当たり消費支出格差の推移」が保護課作成の資料3「生活保護基準の体系等について」において記載されている（表5-1-1）。これによると、一般世帯と被保護世帯の1人当たり消費支出格差は、1982年で66.7%と東京都区部に限定した1984年保護課

表5-1-1 一般世帯と被保護世帯の1人あたり消費支出格差の推移

年 度	(全国、月額)			
	一般勤労者世帯 (A)	被保護勤労者世帯 (B)	格 差 (B/A)	
	円	円	%	
昭和54年度	59,261	36,752	62.0	58年検証データ
55	63,149	40,170	63.6	
56	67,096	43,844	65.3	
57	70,576	47,047	66.7	
58	72,505	48,140	66.4	水準均衡方式開始
59	75,149	50,447	67.1	
60	76,518	51,700	67.6	
61	78,161	53,602	68.6	
62	79,350	54,360	68.5	
63	82,559	56,376	68.3	
平成元年度	86,147	59,058	68.6	
2	90,431	62,182	68.8	
3	94,108	64,220	68.2	
4	96,254	65,591	68.1	
5	97,157	66,248	68.2	
6	97,144	66,726	68.7	
7	98,529	67,241	68.2	
8	100,623	68,540	68.1	
9	100,743	69,048	68.5	
10	100,553	70,002	69.6	
11	98,046	66,931	68.3	
12	98,652	68,396	69.3	

年 度	(全国、月額)		
	一般勤労者世帯 (A)	被保護勤労者世帯 (B)	格 差 (B/A)
	円	円	%
13	95,571	68,691	71.9
14	94,740	69,187	73.0
15	94,028	66,007	70.2
16	95,095	69,976	73.6
17	95,359	71,421	74.9
18	93,687	73,661	78.6
19	94,332	72,132	76.5
20	93,683	69,204	73.9
21	93,232	72,533	77.8

資料：一般世帯については家計調査(総務省)、被保護世帯については被保護者生活実態調査(平成11年度まで)及び社会保障生計調査(平成12年度以降)(ともに厚生労働省)による。

(注) 1. 一般勤労者世帯は、平成18年度までは農林漁家世帯を除く2人以上の勤労者世帯の平均、平成19年度以降は2人以上の勤労者世帯の平均である。  
2. 被保護勤労者世帯は、2人以上の勤労者世帯(常用雇用+日雇)の平均である。

・「1人あたり消費支出」とは、平均消費支出を平均世帯人員で除した額である。  
・世帯人員や世帯類型を合わせていないため、厳密な比較はできない。

出所：「生活保護基準の検証について」厚生労働省社会・援護局保護課、(平成24年10月5日、第10回社会保障審議会生活保護基準部会、資料2)

検証の61.2%よりも若干高い数値とはいえ、2000年までは、水準均衡方式で妥当とする6割台であったのに対し、2001～2009年では7割台と格差は縮小している。

しかし、1984年の保護課検証では重視されていた、項目別消費支出が示されていないため、2003・2013年の社会保障制度審議会検証の検討を念頭に置き、2003・2011年の被保護世帯と一般世帯の1人当たり消費支出構造を比較するために筆者が作成したのが(表5-1-2)である(被保護世帯の『社会保障生計調査』の直近の数値は2011年度。2003・2011年度とも1人当たり消費支出月額格差は、世帯当たりの数値を平均人員で除した数値で、いずれも東京都区部)。

東京都区部(被保護世帯は1級地-1)に限定すると、被保護世帯と一般世帯との消費支出額格差 $b (=B/A)$ は、2003年度65.1%、2011年度82.1%と格差は縮小しているが、消費支出構造を示す $a$ (各年度の消費支出計を100%とする各消費支出項目の%)については、被保護世帯では、2003・2011年度とも1982年に比べ、食料費の割合が減った分、住居費の割合が増え、被服費の割合が減った分、交通通信費が増えたが、教育費・教養娯楽費・「その他」の割合は殆ど不変である。一方、一般世帯では、食費・被服・「その他」の割合が減り交通通信費・教育費・教養娯楽費が増えたので、被保護世帯と一般世帯の消費支出格差は「その他」では縮小し教育費・教養娯楽費では増大したものの、1984年の保護課検証で「改善の余地がある」とされた教育費・教養娯楽費・「その他」の割合が低いという特徴は殆ど変わっていない。調査対象を全国(被保護世帯は「総数」とした場合も、 $b$ の格差は2003・2011年度とも東京都区部よりは大となるが、上記の被保護世帯と一般世帯の消費支



表5-1-2 1982・2003・2011各年度における一般勤労世帯と被保護勤労世帯の1人当たり消費支出月額とその格差  
単位：％以外は円。

	東京都区部（被保護世帯は1級地-1）						全国			
	1982年		2003年		2011年		2003年		2011年	
	A 一般勤 労者世帯	B 被保護 勤労世帯	A 一般勤 労者世帯	B 被保護 勤労世帯	A 一般勤 労者世帯	B 被保護 勤労世帯	A 一般勤 労者世帯	B 被保護 勤労世帯	A 一般勤 労者世帯	B 被保護 勤労世帯
	東京都 区部	東京都 区部	東京都 区部	1級地-1	東京都 区部	1級地-1	全国	総数	全国	総数
消費支出	76,416	46,754	119,139	77,545	102,178	83,887	98,375	65,262	90,304	71,069
a	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
b=B/A	100.0%	61.2%	100.0%	65.1%	100.0%	82.1%	100.0%	66.3%	100.0%	78.7%
食料費	20,678	18,422	24,556	23,240	24,398	24,189	19,826	20,136	20,006	21,005
a	27.1%	39.4%	20.6%	30.0%	23.9%	28.8%	20.2%	30.9%	22.2%	29.6%
b=B/A	100.0%	89.1%	100.0%	94.6%	100.0%	99.1%	100.0%	101.6%	100.0%	105.0%
住居費	5,195	6,349	11,983	18,074	8,077	20,319	6,327	12,268	6,316	13,633
a	6.8%	13.6%	10.1%	23.2%	7.9%	24.2%	6%	18.8%	7.0%	19.2%
b=B/A	100.0%	122.2%	100.0%	150.8%	100.0%	251.6%	100.0%	193.9%	100.0%	216.8%
光熱・水道	4,173	3,339	6,528	5,511	6,152	6,193	6,212	5,938	6,357	7,140
a	5.5%	7.1%	5.5%	7.1%	6.0%	7.4%	6.3%	9.1%	7.0%	10.0%
b=B/A	100.0%	80.0%	100.0%	84.4%	100.0%	100.7%	100.0%	95.6%	100.0%	112.3%
家具・家 事用品	2,704	1,547	2,563	3,212	3,079	3,629	2,527	2,870	3,043	3,375
a	3.5%	3.3%	2.2%	4.1%	3.0%	4.3%	2.6%	4.4%	3.4%	4.7%
b=B/A	100.0%	57.2%	100.0%	125.3%	100.0%	117.9%	100.0%	113.6%	100.0%	110.9%
被服・履物	5,252	3,046	6,190	3,466	5,010	3,239	4,472	3,241	3,831	3,095
a	6.9%	6.5%	5.2%	4.5%	4.9%	3.9%	4.5%	5.0%	4.2%	4.4%
b=B/A	100.0%	58.0%	100.0%	56.0%	100.0%	64.6%	100.0%	72.5%	100.0%	80.8%
保健医療	1,769	1,077	3,168	1,921	4,147	1,505	3,103	1,475	3,181	1,434
a	2.3%	2.3%	2.7%	2.5%	4.1%	1.8%	3.2%	2.3%	3.5%	2.0%
b=B/A	100.0%	60.9%	100.0%	60.6%	100.0%	36.3%	100.0%	47.5%	100.0%	45.1%
交通・通信	5,496	2,337	10,845	5,475	12,037	6,830	13,958	5,150	13,301	6,895
a	7.2%	5.0%	7.1%	7.1%	11.8%	8.1%	14.2%	7.9%	14.7%	9.7%
b=A/B	100.0%	42.5%	100.0%	50.5%	100.0%	56.7%	100.0%	36.9%	100.0%	51.8%
教育	4,201	2,077	18,790	1,759	8,525	2,115	9,609	2,365	5,442	2,059
a	5.5%	4.4%	15.8%	2.3%	8.3%	2.5%	9.8%	3.6%	6.0%	2.9%
b=B/A	100.0%	49.4%	100.0%	9.4%	100.0%	24.8%	100.0%	24.6%	100.0%	37.8%
教養娯楽	6,908	2,746	11,285	5,003	12,122	5,467	9,141	4,258	9,151	4,149
a	9.0%	5.9%	9.5%	6.5%	11.9%	6.5%	9.3%	6.5%	10.1%	5.8%
b=B/A	100.0%	39.8%	100.0%	44.3%	100.0%	45.1%	100.0%	46.6%	100.0%	45.3%
その他	20,040	5,818	23,116	9,886	18,631	10,403	23,202	7,559	19,676	8,283
a	26.2%	12.4%	19.4%	12.7%	18.2%	12.4%	23.6%	11.6%	21.8%	11.7%
b=B/A	100.0%	29.0%	100.0%	42.8%	100.0%	55.8%	100.0%	32.6%	100.0%	42.1%
平均人員	—	—	3.30人	2.43人	3.32人	2.32人	3.50人	2.54人	3.42人	2.42人
有業人員	—	—	4.55人	—	1.56人	—	1.67人	—	—	—
配偶者妻 の有業率	—	—	31.1%	—	35.0%	—	38.2%	—	—	—
農林漁業 割合	—	—	0.0%	—	0.0%	—	2.0%	—	—	—

〈注〉

A：総理府、家計調査（東京都区部一般勤労者2人以上世帯）。1982年の数値は厚生省社会局保護課監修、生活保護の動向解析、226～227。

2003/2011年は2人以上世帯当たり消費支出月額（各年とも4月分のみ）を平均人員で除した数値。

B：厚生省、1982年度は全国被保護者生活実態調査（東京都区部被保護労働者世帯）で、厚生省社会局保護課監修、生活保護の動向解析、226～227。

2003/2011年度は社会保障生計調査。

a：各年度の消費支出計を100%とした各消費支出項目の消費支出の%。

b：各年度のA（非保護一般世帯の消費支出）を100%とするB（被保護勤労者世帯の消費支出）の%。



出格差の特徴は東京都区部と同様である。

以上は、筆者の例証にすぎないが、ここから推測されるのは、被保護世帯と一般世帯の消費支出総額での格差は確かに縮小してきてはいるものの、教育・教養娯楽・交際等の人間らしい文化的なニーズの充足にはほど遠く「食べて寝る」生物的最低限度の生活維持で手一杯の、被保護世帯の消費生活構造は改善されていないということである。したがって、生活扶助額の引き下げの前に、被保護世帯の消費構造の質を詳細に精査する必要があるのではないかということである。

## 5-2 2013年1月18日の「生活保護基準部会」報告書

こうした中で、上記のように、部会の検証方針は2003・2007年検証を踏まえており、生活扶助基準額と比較する低所得層も年間収入「第Ⅰ・十分位」としているが、これを適とする理由は、次の6点であるとしている。

①その消費実態が生活保護受給世帯と隣接し、②その消費水準も中位所得層（「第Ⅲ・Ⅴ分位」所得層）の約6割で、③その必需的な耐久消費財の普及状況も中位所得層と概ね遜色無く充足し、⑤等価可処分所得の中位値の1/2以下は相対的貧困層であるとするOECDの貧困基準と照らしても、2009年の全国消費実態調査での等価可処分所得の中位値約270万円に対して「第Ⅰ・十分位」所得層の可処分所得額は平均額が92万円、最大額が135万円で1/2以下なので、OECDの貧困基準以下にある、⑥その消費動向は他の「十分位」所得層と比べて大きく異なっている。

このように生活扶助基準額を一般低所得層の「第Ⅰ・十分位」所得層と比較した結果、①生活扶助基準額の第1・2類費では、多人数世帯になるほど一般低所得層の各年齢階級間の指数との間に乖離が拡大し、②級地別の生活扶助基準額では一般低所得層の消費実態よりも格差が大きい、ということである。

年間を通じて一定の額までを控除する特別控除については、臨時的就労関連費の補填という当初の役割は終えていることから、廃止し、これに替えて新たな就労促進の仕組み（後述の生活保護一部改正法案における「就労自立給付金」）を創設し、この施行後にその成果についても検証するとしている。

なお、本報告書では、2007年検証が示した、単身世帯の生活扶助基準の水準（①「第Ⅰ・十分位」の60歳以上の単身世帯では「第Ⅲ・Ⅴ分位」の5割で留意が必要であり、②年齢階級別基準額の単身世帯の水準でも、70歳以上の者以外は、生活扶助基準額が年間収入階級「第Ⅰ～Ⅲ・五分位」の生活扶助相当支出額よりも相対的に低い）については、全く触れていない。

報告書公表直後、冒頭で述べたように、自民・公明連立政権は2013年度予算案から生活扶助費の削減を行うとし（2013年2月3日、朝日新聞社説）、厚生労働省は、2013年5月16日に「本年1月に取りまとめられた社会保障審議会生活保護基準部会における検証結果や物価の動向を勘案するという考え方に基づき、必要な適正化を図ることとする」として生活扶助基準

等の改正に関する告示及び通知を行い（厚生労働省社会・援護局保護課、「平成25年度【平成25年8月～】生活保護基準について」、2013年5月16日「生活保護関係全国係長会議資料」、2013年8月から生活保護給付の見直しと削減を実施している。

また、2013年6月26日の参議院で首相の問責決議案が可決されたため廃案にはなったが、上記2つの報告書に基づき、「生活保護法の一部を改正する法律案」及び「生活困窮者自立支援法案」も国会に上程され両法案は、2013年12月6日に成立した。

なお、全国各地で提起された老齢加算廃止の保護変更決定の取消訴訟については、2010年6月14日の福岡高裁以外の判決は全て原告敗訴となり、2012年4月2日の最高裁判決でも、「最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められる」として福岡高裁の判決を破棄差し戻すとされたので、司法判断では、老齢加算廃止についての違法性が無いことがほぼ確定した。

## 6. 社会保障審議会の検証及び2013年8月実施の生活扶助基準削減の問題点

ここでは、以下の（1）～（5）の5点の問題点のみを挙げ若干の検討を行うが、このうちの（1）～（3）は上記保護課による1984年の検証と異なる点である。

（1）「物価の動向を勘案する」ことについて：これは、厚生労働省が生活扶助基準削減の理由として挙げた、上記の「本年1月に取りまとめられた「社会保障審議会生活保護基準部会」における検証結果や物価の動向を勘案するという考え方」であるが、これについて、2013年2月3日の朝日新聞社説は、「削減する670億円のうち580億円は、08年から11年までの物価下落（デフレ）分を反映させたという。」が、「そもそも年金と違い、生活保護には物価変動を反映させるルールはない。デフレ要因は、【給付水準の原則1割カット】を掲げる自民党の意向で、急遽持ち出したにすぎない。」と指摘している。

しかし、上記のように、「生活保護専門委員会」による2003年12月16日の「生活保護の在り方についての中間取りまとめ」では、「毎年の改訂については、例えば、『年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改訂の指標の1つとして用いること』」と記載されており、その後、これが報告書に記載されることはなかったが、否定もしていない。そのため、当時委員だった布川日佐史は「財政的な締め付けがとて強い中でこうした改革をすると、結果として額が下がるように設定されかねない危険性があります。」「消費水準が下がり、物価も下がっているもとでは、自動的に生活扶助水準が下がり続けるということにもなりかねません。」と懸念を表明していた（布川日佐史、2004、45）。また、水準均衡方式を具申した上記1983年の中央社会福祉審議会の意見でも「賃金や物価はそのまま消費水準を示すものではないので、その伸びは参考程度にとどめるべき」としていた。

2013年検証結果の資料にはないが、2003年度検証結果の資料（生活保護制度の在り方についての中間とりまとめ関係資料、竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、2004、85）に挙げられている、「水準均衡方式による生活扶助基準額の改定率について」を見ると（表6-1）、

表6-1 水準均衡方式による生活扶助基準の改定率について

	生活扶助基準改定率			消費者物価指数 (暦年)			賃 金 (現金給与総額) 調査産業計 (事業所規模30人以上)		
	率	指数		率	指数		率	指数	
		昭和59年度 =100	平成7年度 =100		昭和59年= 100	平成7年= 100		昭和59年度 =100	平成7年度 =100
昭和59年度	2.9%	100.0		2.3%	100.0		3.5%	100.0	
60年度	2.9%	102.9		2.0%	102.0		3.1%	103.1	
61年度	2.0%	105.0		0.6%	102.6		2.3%	105.5	
62年度	1.7%	106.7		0.1%	102.7		2.0%	107.6	
63年度	1.4%	108.2		0.7%	103.4		3.8%	111.7	
平成元年度	4.2%	112.8		2.3%	105.8		4.2%	116.4	
2年度	3.1%	116.3		3.1%	109.1		4.6%	121.7	
3年度	3.4%	120.2		3.3%	112.7		3.3%	125.7	
4年度	3.1%	124.0		1.6%	114.5		1.4%	127.5	
5年度	2.2%	126.7		1.3%	116.0		0.9%	128.6	
6年度	1.6%	128.7		0.7%	116.8		1.9%	131.1	
7年度	1.0%	130.0	100.0	△0.1%	116.7	100.0	1.4%	132.9	100.0
8年度	0.7%	130.9	100.7	0.1%	116.8	100.1	2.3%	136.0	102.3
9年度	2.2%	133.8	102.9	1.8%	118.9	101.9	1.1%	137.5	103.4
10年度	0.9%	135.0	103.8	0.6%	119.6	102.5	△1.6%	135.3	101.8
11年度	0.3%	135.4	104.2	△0.3%	119.3	102.2	△0.7%	134.3	101.1
12年度	0.1%	135.5	104.3	△0.7%	118.4	101.5	0.4%	134.9	101.5
13年度 ※1	0.0%	135.5	104.3	△0.7%	117.6	100.8	△0.7%	133.9	100.8
14年度 ※1	0.0%	135.5	104.3	△0.9%	116.5	99.9	△2.0%	131.2	98.7

資料：消費者物価指数年報（総務省）、毎月勤労統計調査年報（厚生労働省）

※1 平成13年度及び14年度については、国民の消費動向や社会経済情勢を総合的に勘案して据え置いた。

出所：竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、生活保護改革の焦点は何か、あけび書房、2004、85。

1984～2002年までの「水準均衡方式による生活扶助基準額改定率指数は、消費者物価指数よりも事業所規模30人以上・調査産業計・賃金（現金給与総額）指数に強く連動している。

したがって、中間報告とはいえ、「毎年の改訂については、例えば、『年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改訂の指標の1つとして用いること』と記載したことは、安易であったと言わざるを得ないし、水準均衡方式を変更するならば、その根拠として、物価の下落が実際に生活保護受給者の消費支出にどのように影響しているかを検証した上で行われるべきであった<sup>〔4〕</sup>。

なお、玉田桂子・森知晴は、地方最低賃金委員会が決定する最低賃金の引き上げ額は、「中央最低賃金審議会が示す」「目安額におおむね従っている」ので、各地域の「消費支出額、賃金上昇率、通常の事業の支払い能力に関する変数」からは影響を受けず<sup>〔5〕</sup>、失業率からのみ負の影響を受けているが、「生活保護基準については、消費者物価地域差指数が高くなる

と都道府県単位で再計算された生活保護基準が高くなることが示され」「消費支出や年収第1・五分位が影響を与えているという仮説は支持されなかった。」とし、この結果は、「社会保障審議会生活保護基準部会〔2013〕で得られた年齢や世帯人員、級地により生活扶助基準と消費支出との間に乖離が見られるという結果を支持しており、2013年度予算案で生活保護基準が引き下げられることになったことは妥当と言える」としている（玉田桂子・森知晴、2013、139・165）。しかし上記のように、「2013年度予算案で生活保護基準が引き下げられることになった」その額の大部分を占める580億円は「08年から11年までの物価下落（デフレ）分を反映させた」ものであり、「社会保障審議会生活保護基準部会〔2013〕で得られた年齢や世帯人員、級地により生活扶助基準と消費支出との間に乖離が見られるという結果」を受けたものではないこと、また、両氏の分析は、最低賃金と生活保護基準との分析を別個に分析したもので両者相互の関係を分析したのではなく、生活保護基準の分析結果については、それを導いた統計数値は、生活扶助基準及び生活扶助基準＋住宅扶助実績値以外は、消費支出、消費者物価地域差指数、年収「第1・五分位」の3点で、上記1984～2002年までの生活扶助基準額改定率に強く影響していた賃金（現金給与総額）指数を含んでいないので、「消費者物価地域差指数が高くなると都道府県単位で再計算された生活保護基準が高くなることが示され」たことだけをもって、生活保護基準が消費者物価地域差指数に影響されていると言うことはできないのではないかと。

（2）被保護者の消費支出額ではなく生活扶助基準額を、一般世帯ではなく低所得世帯の消費支出額と比較する検証方法について：これに疑問を提起した委員の布川日佐史は、「1983年に決めたのがこの方法だということで、今回の専門委員会ではこうした検討を行いました。」と述べているが（布川日佐史、何をどう「改革」しようとしているのか、竹下・大友・布川・吉永、2004、53）、「1983年に決めたのがこの方法」ではないということは、本稿2で検証したとおりである。

とはいえ、こうした批判も考慮してか、上記のように2011年には保護課が作成した一般世帯と被保護世帯との消費支出格差を示す資料が検討会に提示されたが、2004年の検証と同様、被保護世帯の消費支出構造については資料が示されなかった。

しかし、2000年12月8日の厚生省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」報告書では、社会的な「つながり」の再構築こそ「ソーシャル・インクルージョン」であり、「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある。（下線部は筆者）」と指摘されていた。（賃金と社会保障、No1289・90【2001年1月合併号】、労働旬報社、2001、77）。

こうした中で、上記2004年の「生活保護の在り方に関する専門委員会」報告書に基づき2005年に導入されたのが「自立支援プログラム」で、これは、生活困窮状態にある要保護者



の自己選択・決定と個人別に作成・実施される自立のための支援計画とにより「就労自立」「日常生活自立」「社会生活自立」を目指すものである。特にこの中の「社会生活自立」は、1984年保護課検証での「ケースワーク等を通して、なお、改善の余地がある」との指摘をあたかも実行に移したかのようである。しかし、この場合に懸念されるのは、被保護者の希薄な社会関係の問題が、生活扶助という経済的給付によって環境改善を図る「最低生活の保障」の問題としてではなく、これとは切り離された、個人別の「自立支援プログラム」として取り組まれることにより、個人の問題に還元されてしまうことである。

また、2003年以来の社会保障審議会の検証では、1984年の社会局保護課の検証で用いた「第Ⅱ・五分位」よりも低位の、「第Ⅰ・十分位」の所得世帯を低所得世帯とすることにより、概ね生活扶助基準額は低所得世帯の消費支出額よりも高いとの結論を導き出しているが、これも上記と同様、2003年以来の社会保障審議会の検証方法の問題点と言える。

(3) 生活保護基準額のモデル世帯について：保護課による1984年検証でのモデル世帯は、4人世帯（男35歳、女30歳、男9歳、女4歳）であり、その理由として挙げていたのは、受給世帯では1983年でも一人世帯56.1%が最多で4人世帯は7.2%にすぎなかったものの、「一般国民の世帯をみた場合、夫婦と子2人の勤労者世帯が一般的で」資料的な比較も容易であり、比較がし易いためであった（厚生省社会局保護課、1984、62）。

2003年以降の社会保障審議会の生活保護基準検証でも、一般世帯の最多世帯である勤労者3人世帯を基準に生活保護基準の水準の妥当性を検証したが、注目すべきは、単身世帯の生活扶助基準の水準についても検討したことである。

このことは、1984年当時から生活保護受給世帯では単身世帯が最多世帯であった上、一般世帯においても高齢者を中心に単身世帯が増えていること、また多数世帯の生活保護基準額のみならず賃金や年金など他の最低生活費の基礎額としても単身の基準額は有効であること、地方自治体からも単身世帯の基準額設定の要望が寄せられていたことから、審議会が検討の対象としてきたのは評価できる。

しかし、2007年の検証では、単身世帯（60歳以上）の場合、「第Ⅰ・十分位」の消費支出が「第Ⅲ・五分位」の5割に留まっている点に留意が必要であるとしつつも、2013年の検証報告では、数値の公表も「留意」もされていない。

そこで、単身世帯（60歳以上）の消費支出を2007年検証結果で見ると（表6-2）、①「第Ⅰ・十分位」の消費支出は中位の所得層である「第Ⅲ・五分位」の54.3%で、水準均衡方式が妥当とする60%の水準以下であり、②教養娯楽費や交際費等の社会関係を維持したり文化を享受する消費支出も「第Ⅲ・五分位」の35%前後と格差がより大である。

したがって、孤立・孤独死が社会問題となっている中、単身世帯を生活扶助基準の新たなモデルとして位置づける場合には、社会参加が可能な消費支出額を検討すべきではなかろうか。

(4) 生活扶助基準額と最低賃金額及び年金額との関連について：この点については、水準均衡方式導入時でも検討しておらず、平均賃金の動向のみが参考資料とされていただけであ



表6-2 60歳以上単身世帯における消費実態と生活保護基準との比較（2004年全国消費実態調査特別集計）

\*（ ）内の数値は1983年の数値と比較するため筆者算出。\*その他：諸雑費、小遣い、交際費、仕送り金。  
\*生保：生活保護受給世帯

		平均	第1・10分位	第1・5分位	第2・5分位	第3・5分位
一般世帯	月収	28万円	7万円	10万円	17万円	23万円
	消費支出	162068円 (100.0) 104.3	84413円 (100.0) 54.3	94336円 (100.0) 60.7	133845円 (100.0) 86.2	165337円 (100.0) 100.0
	生活扶助相当 支出計	127217円 (78.5) 102.0	62831円 (74.4) 50.4	71007円 (75.3) 55.9	106349円 (79.4) 85.3	124718円 (75.4) 100.0
	食料	33934円 (20.9) 95.9	22650円 (26.8) 54.0	24500円 (26.0) 69.2	31004円 (23.2) 87.6	35395円 (21.4) 100.0
	住居	414円 (0.3) 144.1	1094円 (1.3) 380.8	580円 (0.6) 202.1	216円 (0.2) 75.2	287円 (0.2) 100.0
	光熱・水道	10399円 (6.4) 103.2	8634円 (10.2) 85.7	10057円 (10.7) 88.0	10079円 (7.5) 99.8	11327円 (6.8) 100.0
	家具・家事用品	5614円 (3.5) 131.3	2690円 (3.2) 62.9	3172円 (3.4) 74.2	5172円 (3.9) 121.0	4274円 (2.6) 100.0
	被服・履物	5899円 (3.6) 98.4	2165円 (2.6) 30.9	2710円 (2.9) 38.7	4911円 (3.7) 70.0	7011円 (4.5) 100.0
	保健医療	3717円 (2.3) 102.8	1405円 (1.7) 38.9	2074円 (2.2) 57.4	3476円 (2.6) 96.2	3616円 (2.3) 100.0
	交通通信	9453円 (5.8) 107.0	5012円 (5.9) 56.7	5814円 (6.2) 65.8	7910円 (5.9) 89.5	8835円 (5.7) 100.0
	教育	2円 (0.0) 321.0	0円 (0.0) 0.0	4円 (0.0) 680.2	0円 (0.0) 0.0	1円 (0.0) 100.0
	教養娯楽	18894円 (11.7) 95.1	5802円 (6.9) 29.2	7722円 (8.2) 38.9	12003円 (9.0) 60.4	19862円 (12.0) 100.0
	*その他	37890円 (23.4) 107.2	13376円 (15.8) 37.8	15565円 (16.5) 44.0	31599円 (23.6) 89.4	35358円 (22.8) 100.0
	交際費	22773円 (14.1) 103.0	7884円 (9.3) 35.7	8879円 (9.4) 40.2	18395円 (13.4) 83.2	22101円 (13.4) 100.0
*生保	生活扶助基準額	71574円	71209円	71193円	71455円	71490円

出所：第2回社会保障審議会生活保護基準部会、2011年5月24日、資料3「生活保護基準の体系について」厚生労働省社会援護局保護課。

る。また、水準均衡方式での生活保護基準額の検証を初めて行った2003年検証では、この点についても検討されたが、下記の説明によれば、「生活保護制度は、年金や各種手当とは制度の設計が違い」、「生活保護制度とリンクさせて考えるのは妥当ではない。」との考え方が検討会では支持され、報告書では触れていない。

「雇用構造の変容によりパート就労など批正期雇用形態が増加していること、また賃金も家族員を賄う世帯賃金としての性格から単身賃金化している賃金の変質をどのように捉えたらよいのか、賃金に比例して生活保護の水準をどのように考えたらよいのか、などの意見がありました。生活保護制度は、年金や各種手当とは制度の設計が違います。生活保護制度とリンクさせて考えるのは妥当ではないと考えます。年金水準をもう少し上げるべきではない

か、また、ひとり親の方の消費水準が非常に低位に置かれていること、そのことがそもそもの問題ではないかと考えます。賃金については、最低賃金制を含めて労働政策の範疇で考えていく重要な問題であると考えます。」(岡部卓、2004、39)。

しかし、その後、ワーキングプアが社会問題となり、2008年7月には生活保護に係る施策との整合性にも配慮するとの最低賃金法の改正も行われてきたこと、また生活保護の大半を占める高齢・障害世帯の消費に関しては、2004年の年金制度改革において平均寿命の伸びと被保険者数の減少とを勘案して年金給付を自動調整するマクロ経済スライド制の導入により2009年以降2038年まで漸次的に年金給付額を減額する(2013年10月から実施<sup>[6]</sup>)一方、保険料は2017年の保険料固定化まで毎年引き上げられるので、この間、高齢・障害年金受給者の消費支出は一般的には圧縮の傾向が予想されることから、国の最低生活保障・ナショナルミニマムを生活保護基準のみならず、少なくとも、働く者の最低生活費としての最低賃金、稼働能力に欠ける者の最低生活費としての最低保障年金と関連づけて検討することは、喫緊の政策課題として求められていた。

こうした中で、2009年の民主党への政権交代を機に、2009年12月、厚生労働大臣の私的研究会として「ナショナルミニマム研究会」が設立され、2010年6月にはその中間報告で、次のことが主張された。

「ナショナルミニマムとは、国が憲法25条に基づき全国民に対し保障する『健康で文化的な最低限度の生活』水準である」が、「人間関係や社会活動への参加等の社会的な指標との関連」で「国民生活を多面的に捉える」必要があること、このナショナルミニマム保障の考え方はウェット夫妻の考え方を先駆としていること、したがって、「ナショナルミニマムの保障は、生活保護のみならず、最低生活保障年金等の所得保障制度、最低賃金、こども手当や住宅手当、様々な雇用政策、負担の応能性の強化、低所得者の負担軽減等の包括的・整合的・重層的な仕組みを通じて、実質的に有効なセーフティネットを構築することにより、実現が図られる」こと、会が検討している「最低生活費は、生活扶助基準のみならず、今後最低保障年金が導入された場合における年金水準の設定や、最低賃金の設定にも活用するなど、社会保障制度の共通の基準となること」<sup>[7]</sup>。

この主張のように、社会福祉・社会保障・公衆衛生のすべての生活部面において全国民に最低生活の保障を規定した憲法25条を擁する日本であればこそ、「社会保障制度の共通の基準となる」「最低生活費」の算定とこれに基づく生活扶助基準、最低保障年金、最低賃金の設定は喫緊の課題となるが、これは、現行生活保護法の成立当初から目指されてきた課題でもあった<sup>[8]</sup>。また、指定都市市長会も2010年10月20日には「生活保護費と年金、最低賃金との均衡を図るよう、国へ社会保障制度等の改革を強く要望する。」との要望を出していた。

しかし、政権交代という政治状況や財政問題もあってか、「社会保障審議会生活保護基準部会」委員には「ナショナルミニマム研究会」委員が2名いたものの(駒村康平部会長、岩田正美副部会長)、上記のように同研究会の基本的考え方を一蹴した2003年検証以来の考え方が踏襲され、2013年報告書に同研究会の考え方は殆ど反映されなかった。

(5) 特別控除廃止及び基礎控除見直しについて：特別控除とは、基礎控除を補足し臨時的職業経費に対応して設けられており、原則的には賞与などの収入に対応する控除で、年間を通じて一定限度の範囲内で認められているものである（社会福祉士養成講座編集委員会編、2009、62）。

厚生労働省は、「現場の実施機関の意見等を踏まえると、臨時的就労関連経費の補填という制度創設当初の目的、役割はすでに終えているとの意見があった。」とし、「特別控除を見直すことについては、本部会として概ね異論はないとされた」との2013年検証報告を踏まえて、2013年8月から、①特別控除の廃止と、②基礎控除の見直し（全額控除となる水準を8000円から15000円に引き上げることや控除率の一律10%化）を行っているが、①②とも就労意欲を削ぐ策である上に、①については、厚生労働省が全福祉事務所に実施した悉皆調査によると、「現場の実施機関の意見」としては、「特別控除が『就労インセンティブの促進に効果的に繋がっている』との回答が51%もある」と指摘されてもいるので（生活保護問題対策全国会議、社会保障審議会第12回生活保護基準部会を踏まえての緊急声明、2013年1月16日）、就労支援強化に逆行する制度変更にならないか、懸念が残る。

## 7. 結語

本稿では、先ず、保護課自身が1983年の中央社会福祉審議会の意見具申後に行った、水準均衡方式に基づく生活保護基準の検証（具体的には、1984年公刊の厚生省社会局保護課監修『生活保護の動向解析』）を検討し、その検証方法については、「変曲点」以外は、中央社会福祉審議会の意見具申に従ったものであったことを確認した。その上で、2003～2013年の間に3度行われてきた社会保障審議会部会による現行の水準均衡方式に基づく生活保護基準の、特にその水準に焦点を当てて検討した。その結果、社会保障審議会部会による検証の疑問点として、次の5点を挙げた。

①「年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改訂の指標の1つとして用いることなども考えられる」と2003年の「生活保護制度の在り方についての中間まとめ」に記載されたことが2013年度の生活保護費大幅削減の実施の口実を与えた可能性があること、②被保護者の消費支出額ではなく生活扶助基準額を、一般世帯ではなく低所得世帯の消費支出額と比較し、その低所得世帯も保護課の検証で用いた「第ⅠⅡ5分位」よりも低所得の「第Ⅰ・十分位」としたこと、しかも、1984年の保護課の検証では重視されていた、生活の質的側面（具体的には被保護世帯の消費支出構造）の検証が十分に行われなかったこと、③被保護者の最多を占めるが生活扶助基準のモデルとはなっていない、単身世帯の生活扶助基準の水準を検討したのは評価されるが、その水準や消費支出構造の改善すべき点の言及が不十分であったこと、④特別控除廃止及び基礎控除見直し、⑤最低生活費として生活保護基準を最低賃金・最低保障年金と関連づけて検討する抜本的な検証は行われなかったこと。

国が重視している早期の生活保護からの脱却のためには、防貧重視の抜本的な改革が必要であり、そのためには、「ナショナルミニマム研究会」の中間報告での提言のように、憲法

25条の理念に基づき、生活保護基準額のみならず、最低賃金額や年金・雇用などの社会保険給付額をナショナルミニマムとしての最低生活費の設定に基づいて位置づけ、社会保障審議会が英知を結集してその具体化に着手することを望みたい。

〔注〕

- [1] 「第1編 解析編 第5」、厚生省社会局保護課監修、(財)社会福祉調査会、1984、62～76。同著の前書きで、「関連する基本統計数値は可能な限り収録することとした」もので「このような試みは初めて」と小林厚生省社会局保護課長（当時）は述べているが、その後も、生活保護基準に関わる統計数値をこれだけ網羅したものは見当たらない。同じ頃の1981年に社会局保護課編で公開された『生活保護三十年史』は水準均衡方式導入前の統計数値については重複して掲載されているものもあるが、『生活保護の動向解析』ほど詳細なものではなく、そもそも水準均衡方式導入後の生活扶助基準水準の検証自体を意図したものではない。
- [2] 全国の10都道府県内の被保護世帯の中から510万世帯程度を対象とし毎年4月から翌年3月までの1年間、実際に家計簿をつけてもらって行う【厚生省社会局保護課監修、1984、68】。
- [3] この6割前後という数値の意味は、2013年検証報告でも言われていたように、「等価可処分所得【世帯の可処分所得をスケールメリットを考慮して世帯人員の平方根で除したもの】の中位値（全データの真中の値）の半分に満たない世帯は相対的貧困層にある」とするOECDの貧困基準を上回る数値ということが念頭に置かれていると推測される。
- [4] 「自由法曹団 5月研究討論集会」で出された、2013年5月20日の「生活保護基準引き下げと生活保護法改悪に強く反対する決議」では、「厚労省は生活保護世帯も一般家庭と同様に家電製品を購入すると想定し、下落率を算出している」が、「物価下落の主な要因は、家電製品にあるが、生活保護受給世帯の消費支出割合の高い食糧費と水光熱費はほとんど変動がないか上昇している。生活保護受給世帯は家電製品への支出は少なく、物価下落の恩恵は殆ど受けていない」と物価下落を理由とする生活扶助基準大幅引き下げを批判している（[www.jlaf.jp/ketugi/2013/130524\\_05.pdf](http://www.jlaf.jp/ketugi/2013/130524_05.pdf)?、2013年10月5日閲覧）。
- [5] これが事実とすれば、全国一律最低賃金の実現可能性という面からは、注目すべき点と言える。
- [6] このため、2012年11月16日に「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」が成立した（施行は2015年10月1日）。同法は、マクロ経済スライド実施によって老齢・障害・基礎年金額プラスその他の収入の合計額が一定基準（老齢基礎年金額満額で2015年度では77万円）を下回る年金受給者（住民税が家族全員非課税の者）に月額5000円を上限とする老齢・障害・遺族年金生活者支援給付金を支給するものであるが、満額の基礎年金額の充足が主旨であり、生活保護基準を上回る最低保障年金とは異なる。
- [7] ナショナルミニマム研究会中間報告（抜粋）、全国公的扶助研究会、季刊 公的扶助研究、第223号、2011-11、26～28。なお、日弁連代表として研究会の委員でもあった竹下義樹によると、この研究会は2011年末の時点で動きが止まっているということである【竹下義樹、ナショナルミニマム研究会における検討状況と課題、全国公的扶助研究会、季刊 公的扶助研究、第223号、2011-11、25】。また、この中間報告では、これまでの通説に従い、1950年社会保障制度審議会勧告でのナショナルミニマムの捉え方と憲法25条の規定、及びウェット夫妻のナショナルミニマム論とベヴァリッジ報告のナショナルミニマム論とを同一視しているが、筆者の研究によれば、1950年社会保障制度審議会勧告もベヴァリッジ報告も最低賃金をナショナルミニマムに含めておらず、ま



た1950年社会保障制度審議会勧告は最低生活保障を生活保護に限定しているという問題点がある【海野恵美子【b】、2013年】。

- [8] 筆者は、この観点から、上記論文（海野恵美子【b】、2013年）において、現金給付に限定してではあるが、1950生活保護法の成立期を中心に生活保護基準と最低賃金および社会保険給付（失業保険・厚生年金保険給付）との関連づけを検討した。この研究では、現行生活保護法成立時において、当時の小山進次郎生活保護課長を中心に社会局保護課が年金局と連携し、生活保護制度が他の社会保障制度の最終的セーフティネットであるためには、防貧対策としての失業・年金等の社会保険給付や最低賃金額を生活保護基準額を上回る水準にしなければならないとして、最低賃金や失業保険・厚生年金給付と関連づけて生活保護基準を設定しようと取り組んでいたこと、しかし、政治的状況の変化、社会保障制度審議会や最低賃金を管轄していた旧労働省との確執・連携の欠如等から、この取り組みは挫折してしまったことを明らかにした。この厚生省内での取り組みがなぜその後、これを否定するような年金・生活保護政策へと変化していったのか、これについては、今日の生活保護を取り巻く状況と同様、財政問題が大きく関わっていると考えられるが、政策面での具体的な検討は今後の検討課題である。なお、上記「ナショナルミニマム研究会」のナショナルミニマムについての考え方は、上記の点を除いては、小山進次郎生活保護課長等の社会局保護課が構想していたものと基本的には変わらないと筆者は考えている。

#### 〔引用文献〕

1. 吉永純、現代の貧困と公的扶助の重要性、全国公的扶助研究会、季刊 公的扶助研究、第230号、2013-7。
2. 日本弁護士連合会会長、生活保護制度の『新仕分け』に先立って厚生労働省と財務省の提案の撤回を求め、生活保護基準の引き下げに改めて強く反対する会長声明、全国公的扶助研究会、季刊公的扶助研究、第228号、2013.3、萌文社、46。
3. 山村睦社団法人日本社会福祉士会会長、「自民党選挙公約（案）政権公約J-ファイル2012」に関する会長声明、全国公的扶助研究会、季刊公的扶助研究、第228号、2013.3、萌文社、46。
4. 厚生省社会局保護課監修、生活保護の動向解析、(財)社会福祉調査会、1984。
5. 布川日佐史、何をどう「改革」しようとしているのか、竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、生活保護改革の焦点は何か、あけび書房、2004。
6. 玉田桂子・森知晴、最低賃金の決定過程と生活保護基準の検証、大竹文雄・川口大司・鶴光太郎編、最低賃金改革、日本評論社、2013。
7. 菊池馨実、貧困解決に社会保障法はいかに貢献できるか、「貧困研究」編集委員会、貧困研究、vol.1、明石書店、2008。
8. 海野恵美子 (a) 高齢単身世帯及び母子2人世帯の生活保護基準（長野大学紀要、第25巻第4号【通巻97号】、2004年3月、(b) 戦後日本の社会保障制度体系確立期における失業保険及び厚生年金保険を中心とした社会保険給付の最低保障に関する考察、高崎健康福祉大学大学院健康福祉学研究所保健福祉学専攻博士後期課程 2012年度博士論文、博（健）甲第9号、2013年5月13日。
9. 岡部卓、生活保護制度『改革』の論点と今後の展望、竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純、生活保護改革の焦点は何か、あけび書房、2004。
10. 竹下義樹、ナショナルミニマム研究会における検討状況と課題、全国公的扶助研究会、季刊 公的扶助研究、第223号、2011-11。
11. 社会福祉士養成講座編集委員会編、低所得者に対する支援と生活保護制度、中央法規、2009。



12. 生活保護問題対策全国会議、社会保障審議会第12回生活保護基準部会を踏まえての緊急声明、2013年1月16日、<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-95.html> 2013年10月5日閲覧。
13. 2013年2月3日、朝日新聞社説。
14. 賃金と社会保障、No1289・90（2001年1月合併号）、労働旬報社、2001。

## Summary

About Inspections of the Livelihood Protection Standard based on the Balanced Standards Method in a term of 2003～2013

Emiko Umino

In this paper, we examined reports, in which Livelihood Protection Standard had been inspected by Livelihood Protection Subcommittees of Social Security Council in 2003～2013, mainly by the method which had been used in *Trend Analysis of Livelihood Protection* edited by Livelihood Protection Section of the Ministry of Health and Welfare in 1984. First, we examined the method which were used in *Trend Analysis of Livelihood Protection*, and checked that the method were almost similar to the View of Central Social Welfare Council in 1983. Based on this, we examined reports, and posed next five questions to them written by Livelihood Protection Subcommittees of Social Security Council: Question①: to add growth rate of consumer price index to an index of the Livelihood Protection Standard (this was written in the in-between report in 2003.). Question②: to compare sum of Livelihood Protection Standard with the equivalent to it in low income household, without comparison of consumption expenses with households on welfare and other households. Question③: to inspect structure of consumption expenses in single households insufficiency. Question④: to abolish Special Deduction and to reconsider Basic Deduction. Question⑤: not to relate Livelihood Protection Standard with minimum wage and minimum security pension, based on the Minimum Living expenses. In future inspections, we hope drastic reform to dissolve question⑤ specially.

**Keywords** Livelihood Protection Standard, the Balanced Standards Method, Livelihood Protection Subcommittee of Social Security, View of Central Social Welfare Council in 1983, National Minimum,

(2013年11月21日受領)