

生活保護給付水準に関する最近の動向について

—老齢加算・母子加算廃止、生活扶助基準の引き下げ、
自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件—

石橋敏郎・長 千春・坂口昌宏

目 次

- I はじめに
- II 老齢加算、母子加算の廃止について (石橋敏郎)
 - 1 老齢加算、母子加算が制度化された理由
 - 2 老齢加算、母子加算廃止の動き
 - 3 老齢加算、母子加算の廃止を争った訴訟
 - 4 小 括
- III 生活扶助基準の引き下げの動きについて (長 千春)
 - 1 取り扱う範囲と内容
 - 2 生活扶助基準決定方式の変遷
 - 3 現在の生活扶助基準決定方式
 - 4 生活扶助基準に関する見直しの動き
 - 5 小 括
- IV 自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件 (坂口昌宏)
 - 1 取り扱う範囲と内容
 - 2 これまでの稼働能力活用要件の判断とその問題点
 - 3 生活保護受給者に対する就労支援プログラムの現状と今後の方向性
 - 4 稼働能力活用要件の再検討
 - 5 小 括
- V おわりに

I はじめに

ここ数年の長期不況、雇用情勢の悪化を受けて、生活保護受給者は2008（平成20）年5月以降増加の一途をたどり、2009（平成21）年7月の時点では、受給世帯が124万4,660世帯、受給人数は171万9,971人と過去最高の人数になったことが厚生労働省の報告でわかった。保護費の額も1975（昭和50）年の6,764億円に比べてみると、2008（平成20）年度予算ベースでは2兆6,225億円と、30年間で約4倍の伸びとなっている。これに対して、1年間継続して勤務した給与所得者（2006年、国税庁調査）のうち、年収が200万円以下の労働者（いわゆるワーキングプア）は1,022万8,000人と推定されており、この数も年々増加している。

こうした経済的背景のなかで、近年、生活保護基準の見直しが図られている。2002（平成14）年8月、社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、その中間取りまとめ（2003（平成15）年12月16日）では、70歳以上の高齢者に対する老齢加算（2003（平成15）年度では、月額17,980円（1級地））の廃止の方向が打ち出され、老齢加算は、2004（平成16）年度から段階的に削減されて、2006（平成18）年度に完全廃止となった。母子加算（2003（平成15）年度では、児童1人月額23,310円、2人の場合1,840円加算、3人以上1人当たり940円加算（1級地））については、同専門委員会最終報告書（平成16年12月15日）の「現行の一律・機械的な給付を見直し…」という表現が一人歩きした形で、2005（平成17）年度から段階的に縮減が始まり、2009（平成21）年度で完全廃止された。また、同最終報告書には、わが国では本格的には初めての提案とあってよい生活保護受給者のための自立支援プログラム構想が盛り込まれていた。これに基づき、現在、稼働能力を有する受給者に対する就労自立に向けてのさまざまな試みが各自治体を責任主体として実施されている。

同時に、厚生労働省は、生活保護基準そのものの見直しにも着手しようとしている。専門委員会最終報告書に「生活扶助基準と一般低所得者世帯との消費実態との均衡が適切に図られているか否か」を検討すべきであると書かれていたのを受けて、「生活扶助基準に関する検討会」第1回会合が2007（平成19）年10月19日に開催され、その報告書が同年11月30日に出されている。それによれば、世帯の人数が増すに連れて、個人的経費（第1類費）が高くなり扶助基準が割高となっているのに対して、単身世帯については消費実態を反映したものになっておらず、これについては別途の基準の設定が検討されなくてはならないとして、それぞれの世帯に対する扶助金額の見直しが提言されている。扶助金額の見直しについては、各方面からの批判も強く、いまだ実施にはいたっていないようであるが、いずれ何らかの形で具体的改定案が提示されるものと思われる。

そこで本稿では、このような最近の生活保護基準の見直しの動きとその妥当性について、生活扶助基準算定方式の歴史的変遷、現在の生活扶助基準の具体的な種類と金額、老齢加算・母子加算に対する各種審議会の報告書の内容、社会保障研究者の意見、老齢加算・母子加算廃止に関する司法的判断などをより所にしながら、検討を加えることにした。具体的には、これまでの生活扶助基準の算定方式、現行生活扶助水準と一般低所得者世帯との均衡問題、望ましい扶助算定方式のあり方、老齢加算・母子加算廃止をめぐるいくつかの訴訟、就労自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件の適用（生活保護法4条1項）といったそれぞれの分野に分けて、問題点を個別に取り上げて、戦後60年間、大幅な改正もなく存続してきた生活保護制度のこれからについて考えてみたいと思う。また、生活扶助基準の見直しも、母子加算の見直しも、それを必要とする根拠の一つに、現在の給付が一般低所得者と比べて相対的に高額であり、かえって受給者の就労意欲を阻害しているのではないかという主張が含まれている。また、母子加算に代えて新しく就労自立支援給付といったものを想定す

べきであるという主張もみられる。生活保護水準の見直し論は、今や受給者を就労へ向けていくという政策（ワークフェア、Workfare）と結びついている。本稿に、生活保護基準の問題と自立支援政策の両者が含まれているのはそのためである。

II 老齢加算、母子加算の廃止について

1 老齢加算、母子加算が制度化された理由

① 老齢加算

加算制度は、その根拠を必要即応の原則（生活保護法9条）においている。この原則は、無差別平等の原理（同2条）が、ややもすると保護の内容まで形式的に平等であることを要求するかのようには誤解される場合があるので、「この制度において起こりがちな機械的運用の弊害を打破し、この制度の動脈硬化を未然に防止せんとする趣意」⁽¹⁾で明文化されたものである。必要即応原則の必要性を確認させるきっかけとなったのは、乳幼児をかかえた母親に対する保護の仕方が議論されるようになった1949（昭和24）年2月頃のことである。すなわち、乳幼児をかかえた母親として一番大切なことは乳幼児を養育することであって、それをさしおいて、むやみに母親に働くことを奨励する方針は再考されなければならないという議論が当時の厚生省内部であっていた。これは連合軍総司令部公衆衛生福祉局福祉課長アーヴィン・H・マークソンが「公的扶助事業の方針と実際」の中で「個人の特異問題について考慮せよ」と指示してきたことに由来している。これを契機として、1949（昭和24）年5月に母子加算が実施されている⁽²⁾。

このように老齢加算も母子加算も、それが必要な理由は、老齢者、母子のそれぞれに他の世帯にはない「特別需要」があるからだとして説明されてきた。1983（昭和58）年の中央社会福祉審議会の意見具申では、「加齢に伴う精神的又は身

体的機能の低下、片親不在という社会的、心理的障害…に対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用…などの加算対象経費が認められている」とされている。それでは、「特別需要」とは具体的にどのような費用をさしているのか、および、どのような経過を経て両加算が認められるようになってきたのか、ここでは創設の理由とその歴史的過程についてごく簡単に見ておくことにしよう。

老齡加算の対象者は、「生活保護法による保護の基準」（昭和38、4、1厚告158）によると、ア、70歳以上の者、イ、65歳以上の者であって、身体障害者障害程度等級表の1級、2級、3級、若しくは国民年金法施行令別表に該当する障害のある者、ウ、68歳以上70歳未満の者であって、病弱等のため日常の起居動作に相当程度の障害があること等により特別の日常生活上の需要があると認められる者である。2003（平成15）年段階での具体的な加算金額は以下のとおりである。

図表1 老齡加算額（月額）（円）

		ア又はイに該当する者	ウに該当する者
在 宅 者	1級地	17,930	13,450
	2級地	16,680	12,510
	3級地	15,430	11,570
入院患者又は社会福祉施設 若しくは介護施設の入所者		14,920	11,240

老齡加算は、1959（昭和34）年に制定された国民年金法よって支給されることになった無拠出の老齡福祉年金（当時月額1,000円、年額12,000円）との関係で、1960（昭和35）年に制度化されたものである。創設時の事情を調べてみると、老齡加算は、高齢者の特殊なニーズに対応するためのものというより、当時、保護基準の改善が足踏みさせられて、生活扶助額が一般国民の生活水準の

38%という水準まで低落を余儀なくされていたために、老齢福祉年金を生活保護受給者の収入認定の対象として取り扱うことが適当ではなかったこと、および、すべての高齢者に年金を支給するという国民年金制度の趣旨を徹底する必要があったことが直接の創設動機になっているようである。もちろん、加算は、高齢者の特殊なニーズに着目して最低生活として必要な需要に対応するものとして別の性格ももっていたのであろうが、このときには、それが福祉年金と同額のものとして設定されたのである。そのことについて、社会保障制度審議会「国民年金制度に関する基本的方策について」（1958(昭和33)年6月14日）は、次のように書いている。

「生活保護法によって生活扶助を受けている者に年金を支給するとすれば、それを他の収入と同様に『利用しうる資産』として計算される。これでは国民年金制度ができて、これらの人々にはなんらのプラスにもならない。すなわち、高齢者、母子世帯または廃疾者に年金を与えるというこの制度創設の意義が失われることになる。この不合理を是正するためには、年金を収入として認定しないか、あるいは年金受給者について、世帯単位を個人単位に改めるか、2つの方法が考えられるが、いずれも生活保護法の基本的建前と抵触する。そこで本審議会は、とりあえず現行生活保護法を前提として、これと国民年金制度との調整をはかるという道を選ぶのが良いと考える。すなわち生活保護法の加算制度を活用し、その拡張を図る方法である。これらの加算額を国民年金の無拠出年金額と見合うものに定めれば、生活保護法の被適用者も事実上年金を受けたと同じことになり、国民年金制度創設の意義も貫徹することができるであらう。」⁽³⁾

もちろん、このような高齢者の特別需要を加算によって保障するか、一般基準によって保障するかは、基準算定上の技術的側面であり、保障の本質にかかわるものではない。ただ、当時の保護基準算定の技術的観点からは、すでに障害者や母子に関する特別なニーズには母子加算と障害加算で対応してきていたと

いう事情があったので、高齢者のニーズも加算によって対応させるほうが望ましいという判断があったとされている⁽⁴⁾。

当時の特殊な事情の下、福祉年金を収入認定しないようにすることと、扶助費の水準低下を避けるという2つの理由で創設された高齢加算は、当時の資料によれば、その内容は「観劇、雑誌、通信費などの教養費、下衣、毛布、老眼鏡等の衣服・見廻り品費、炭、ゆたんぼ、入浴料等の衛生費、及び茶、菓子、果物等の嗜好品費として積算」されたと記されている⁽⁵⁾。

高齢加算が認められた理由として、上記創設期の理由のほかに、1980（昭和55）年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「中間的取りまとめ」では、「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良く良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参りなどの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」と述べられている。

その後、高齢福祉年金と同額の高齢加算という考え方にしたがって、高齢福祉年金が改定されるごとに、高齢加算等も改定されてきた。しかし、昭和50年10月から福祉年金が大幅に引き上げられると、扶助基準があまりにも低いのを補うというそれまでの緊急救済的な性格がだんだん薄れていった。当時の高齢福祉年金額1万2,000円は高齢者の生活扶助1類基準に匹敵するような金額であったからである。こうなると、最低生活費の保障を目的とする生活保護制度においてあらためて高齢加算等のあり方が問われることになった。1975（昭和50）年9月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の意見具申では、「月額7,500円という高齢福祉年金と同額の現行高齢加算が、一般生活費の付加的部分として生活上の老人特有の需要に見合うものであり、生活扶助基準との均衡等から見てみても容認しうるものと認識してきた。しかしながら、高齢福祉年金額1万2,000円という水準は、生活保護制度における基準額と対比するとき、これが従来と同様の趣旨のものとして理解しうるものかどうか十分検討を加え

る必要がある。この際、制度本来の立場に立って、適切かつ合理的な算定を行うこととすべきである。」と述べるとともに、「老齢者等の特別の需要を満たすには、加算によるほか、基準自体を各階層に適合するように設定する方法、勤労控除に類した考え方に基づいて、収入認定上の問題として考慮する方法」など十分検討を加える必要があるとしながらも、現行制度の仕組みを大幅に変更することになるという判断から、結局、「一類基準額の一定割合にするという方法が検討に値する」と結論付けられることになった。この意見具申を受けて、厚生省（当時）は1976（昭和51）年1月以降、老齢加算等の福祉年金同等額方式を改めるべく、加算調整が始まった⁽⁶⁾。そして最終的には、1984（昭和59）年9月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の意見具申（「生活保護制度における加算の取り扱いについての意見」）を受けて、それまで福祉年金と同額とされてきた老齢加算が1類基準額の一定割合となるよう改定されたのである⁽⁷⁾。老齢加算対象者は、2002（平成14）年7月1日現在では270,146件であった。

② 母子加算

母子加算は、父母の一方若しくは両方が欠けているか、または、これに準ずる状態にあるため、父母の他方または父母以外の者が児童（18歳以下）を養育しなければならない場合に、当該養育に当たる者に支給されるものである。「これに準ずる状態にある」場合とは、父母の一方または両方が常時介護または監護を要する身体障害者または精神障害者である場合、引き続き1年以上にわたって入院中または法令により拘禁されている場合などである。2003（平成15）年段階での具体的な金額は以下のとおりである。

図表2 母子加算額（月額）

（円）

		児童1人	児童が2人の場合 に加える額	児童が3人以上 1人を増すごとに 加える額
在 宅 者	1級地	23,310	1,840	940
	2級地	21,680	1,720	870
	3級地	20,060	1,610	800
入院患者又は社会 福祉施設若しくは 介護施設の入所者		19,420	1,560	770

母子加算の方は、旧生活保護法の時代からすでに存在していた。1946（昭和21）年9月9日、旧生活保護法が制定されたが、1949（昭和24）年5月の基準額の第10次改定において、妊婦加算、母子加算、障害者介護加算が創設されている。このときの母子加算の創設のいきさつは以下のようなことである。

1949（昭和24）年5月14日、衆議院で「遺族援護に関する決議」がなされ、5月16日には参議院で「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」が行われた。いずれも政府に未亡人母子・遺族援護の強化を求めたものである。政府では、当初、国会決議に従って、未亡人母子援護法とも称する単独立法の制定も検討されたが、結局、生活保護法を改正して、国会決議の趣旨を実現させることになった⁽⁸⁾。こうして、1950（昭和25）年5月、新生活保護法が制定されると、昭和25年当時の実施要綱の中に加算制度が設けられることになった。加算制度の対象となったのは、人工栄養児、乳幼児を養育する母、妊婦、身体障害者・傷病者の看護者、在宅結核患者である。その後、1952（昭和27）年度の保護の実施要領を見ると、母子加算対象範囲が、小学校6年以下の児童を有する母子まで拡大されている⁽⁹⁾。1957（昭和32）年度にいたると、児童数に応じた基準額の設定と児童の範囲は義務教育終了前の者とするという改正が行

われ、この年に現在の形がほぼ整えられることになった⁽¹⁰⁾。母子加算の対象者は、2002(平成14)年7月1日の時点では、80,168件であった。

母子加算が設けられた理由としては、創設期の説明としては、夫と死別した妻に対して「教養費、被服、見廻り品費、レクレーション費、供養費などの追加需要に当てるための経費」⁽¹¹⁾となっている。1983(昭和58)年10月5日の中央社会福祉審議会生活保護分科会に出された厚生省(当時)「加算の定性的説明について」という資料によれば、母子加算に関する特別需要としては、「加工食品…母の就労等に伴い、調理時間が制限されるため、出来合いのものを買う。栄養的には非効率であり、かつ割高となる。…(母の)外食の機会が多くなる。…子の外食の機会も増える。…家計什器…離婚等で転居の場合が多く、家財道具等の買い増しの場合が多く費用が余分にかかる。…被服・身の回り品、理容衛生…就労や社会の付き合い等外出機会が多いため、一般家庭の主婦より余分に必要となる。教養娯楽…片親の欠けた子の養育のため、遊園地に行ったり等の機会が両親そろった子の場合よりも多くなる。また留守中の子のため、遊具等を余分に買う。」と述べられている。

また別の審議会報告書では、「母子については、配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会的参加に伴う被服費、片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用などが余分に必要となる」からだと説明されている(1980(昭和55)年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「中間的取りまとめ」)。

2 老齢加算、母子加算廃止の動き

老齢加算、母子加算が廃止されるきっかけとなったのは、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」の中間取りまとめ(2003(平成15)年12月16日)と最終報告書(2004(平成16)年12月15日)であろう。そ

それぞれ、以下のように問題が提起されている。

「加算は被保護者の特別の需要に対応する方策の一つであり、必要即応の観点、実質的最低生活確保の上から検討する必要がある。しかし、歴史的な経緯で設けられてきた加算には現在の状況に合わないものがある。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歳以上のものと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、現行の加算制度に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。」（中間取りまとめ）

「（全国消費実態調査等によると）母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも多い。これらの結果より、一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは、現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない。…母子加算の見直しの方向性としては、現行の一律・機械的な給付を見直し、ひとり親世帯の親の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ことが考えられる。」（最終報告書）

母子加算については、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」第17回資料（2004（平成16）年10月27日）では、現行母子加算制度の問題点として、一般母子世帯との消費支出や平均所得額との均衡とか、多人数世帯（多子世帯）ほど基準額が割高になっているのではないかといった保護水準の高さの問題に加えて、ひとり親世帯という属性のみに着目して一律的な給付を行うことは適切かどうか、母子世帯の保護水準が相対的に高くなり、結果として母親の就労意欲を阻害しているのではないかという給付依存にかかわる問題も指摘されていた。これが、「現行の一律・機械的な給付（母子加算）を見直し、世帯の自立に向けた給付に転換すること」にしたかどうかという最終報告書の提案に繋がっている。

母子家庭政策については、母子家庭の増加という現在の状況を受けて、2002（平成14）年に母子及び寡婦福祉法等が改正され、それまでの、「児童扶養手当中心の支援」から「就業・自立に向けた総合的な支援」へと施策の転換が行われている。具体的な事例としては、同年、児童扶養手当法も改正され、児童扶養手当の支給期間が支給開始の初日から起算して5年を超える場合には手当額を減額する規定が新たに設けられた（13条の2）。実施は2008（平成20）年からであり、減額の割合は、改正法施行後における子育て・生活支援策、就労支援策、養育費確保策、経済的支援策等の進展状況を踏まえて、その減額率が2分の1を超えない範囲で政令で定めることになっている。2003（平成15）年7月には「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」も制定されている。同特別措置法はその目的を第1条で次のように規定している。「この法律は、最近の経済情勢の変化により母子家庭の就業が一層困難となっていることにかんがみ、支給開始後一定期間を経過した場合等における児童扶養手当の支給が制限される措置の導入に際して、母子家庭の母の就業の支援に関する特別の措置を講じ、もって母子家庭の福祉を図ることを目的とする。」

生活保護の在り方専門委員会の報告書では、単純に子どもの人数だけで大きく加算額が変わるような機械的な基準を見直して、母子世帯のそれぞれの事情に対応した個別的な給付に変えることと、他の政策との連携により自立に向けた給付となるように転換していくことが提案されている。こうした政策転換の一つとして位置づけられるかどうかは別として、2005（平成17）年から高校就学費用が生活保護給付として認められるようになり、2007（平成19）年度から、「ひとり親就労促進費」（18歳以下の子供を有するひとり親世帯で就労や職業訓練に従事している者に月額5,000円または1万円支給）が支給されるようになった。しかし、こうした政策は、母子加算廃止に代わるだけの自立支援給付の実態をいまだ備えていない断片的な政策であり、むしろ「片親がいないことにより精神的負担を持つ児童の健全な育成を図るための費用」としての加算制度が

なくなったことに対する弊害の大きさを指摘する声はあちこちで聞かれる⁽¹²⁾。

3 老齢加算、母子加算の廃止を争った訴訟

(1) 老齢加算廃止訴訟（東京地裁判決、平成20年6月26日、賃金と社会保障1475号、47頁）

〔事案の概要〕

2006（平成18）年4月1日以降、老齢加算が廃止されたことに伴い、各福祉事務所は、受給する保護費の減額を生活保護法25条2項（「保護の実施機関は、…保護の変更を必要とすると認めるときは、すみやかに、…書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない。」）に基づき、保護変更決定を通知した。本件は、足立区ほか11の区市で生活保護を受給していた者が、この変更決定は、生活保護法56条（不利益変更の禁止「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。」）、法1条（目的）、3条（最低生活保障）、8条2項（基準及び程度の原則）、9条（必要即応の原則）、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」等に違反する違法なものであり、その根拠となった保護基準改定については、厚生労働大臣の裁量権行使に逸脱・濫用があるとして、その決定の取り消しをもとめたものである。

〔判決の要旨〕

① 判断の基本的枠組み

東京地方裁判所は、「争点に対する判断」の中で、老齢加算導入の経緯及びその後の推移、この間の生活保護制度の動向、老齢加算廃止に至る経緯について、上記の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の資料や「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書を引き合いに出して、詳しく記述している。次に、「健康で文化的な最低限度の生活」とはなにかについて、国の財政事情など多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な政策判断が必要であるとして、堀木訴訟最高裁判決（1982（昭和57）年7月7日）を引用している。す

なわち、保護の基準を具体的にいくりに設定するかは厚生労働大臣の合目的な裁量にゆだねられており、厚生労働大臣が、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反し、法によって与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用した場合にそれが違法とされるというこれまでの基本的枠組みが踏襲されている。

② 生活保護法56条（不利益変更の禁止）との関係

保護基準の改定は厚生労働大臣の裁量に委ねられているのであるから、改定行為自体には法56条の適用はないという被告の主張に対して、法8条（基準及び程度原則）と56条の関係について裁判所は次のように判断している。

「保護基準を変更する場合でも、変更後のそれが法8条の要件を満たしたものである限り、これと別個の要件として、法56条にいう（保護変更の）『正当な理由』の存在を要求する必要はないとも考えられる。…しかし、保護基準を不利益に変更することにより、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど、憲法25条…の趣旨・目的に反することになる危険を常に内包しているといえる。法56条の規定は、そうした事態を回避するための担保として機能することが予定されているとみるべきであって、保護基準の変更との関係においても、変更の具体的内容のみならず、その変更の要否や経過措置も含めた実施に至る経過も総合して、その不利益変更が『正当な理由』があったかどうか判断されるべきであり、そう解することによって初めて、法8条とは別に法56条の適用を論ずる意義があり、…法56条の規定は、保護基準の変更についても適用があるというべきである。」

保護基準定立について、厚生労働大臣が裁量権の範囲を逸脱・濫用したかどうかを判断する材料として、法56条にいう「正当な理由」を裏付ける事情がそのまま判断要素になりうるとの見解を示している。

③ 老齢加算廃止に対する原告、被告の主張に対する判断

ア、被告が提出した国民一般の60歳以上、69歳以下の者と70歳以上の者との

消費水準を比較した資料、70歳以上の低所得単身無職者と、老齢加算を除いた生活扶助保護水準を比較した資料について、「老齢加算を付加しなければならぬ特別な需要がないことを基礎付ける相応に合理的な根拠」であることを認めている。

イ、他方、原告の主張した検証方法は、「高齢者の特別な需要が引き続き存在することの合理的な裏付けになるとはいえない…」としてこれを退けている。

ウ、厚生労働省が行った消費支出に基づいて需要を検証する方法も、法8条1項の規定に反することはなく、裁量権の範囲の逸脱・濫用を基礎付ける事情には当たらないという判断である。

エ、ことさらに所得がきわめて低い層の生活水準をもとにして保護基準を定めた場合には、劣悪な内容・程度の水準となる恐れがないとはいえないが、水準均衡方式が採用された1984（昭和59）年以降、一般世帯の消費支出に対して被保護世帯の消費支出の割合はおおむね7割弱で推移しており、その検証方法が合理性を欠いたものであるとはいえない。

オ、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の検討資料の作成過程に特段不合理なところはなく、信憑性に疑義を生じさせるような事情も見当たらない。

カ、加算廃止に伴う代替措置なしに廃止を実施したのは、正当な理由がなく合理的根拠を欠くという主張があるが、中間取りまとめに書かれている代替措置の検討は老齢加算廃止の明示的な条件とされているとまではいえない。

キ、老齢加算の廃止による個別的影響（例えば、照明をこまめに消す、帰省を我慢する、葬儀への参列を控える、同窓会への出席ができなくなった、食費を切り詰めているなど）については、「趣味・余暇のための支出や葬祭費を含む交際費の支出が…抑制されていることを理由にして、直ちに健康で文化的な最低限度の生活の水準を満たしていないものとすることはできない。」と述べている。

④ 結 論

「老齢加算の廃止によって、老齢加算減額前満額支給時との比較において、保護費全体が約2割の減額になるような場合、激変緩和の措置として、3年間をかけて段階的に廃止することとされたとはいえ、当該満額を支給されていた者にとっての実感を直視すれば、これを率直に問題視し廃止の段階をとらえて追及すること自体は、確かに無理からぬところではある。とはいえ、…原告らの主張する点は、いずれも厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱・濫用までを基礎付けるものではなく、…老齢加算を減額・廃止した保護基準の改定に違法があったとは認められない。」。

(2) 母子加算廃止訴訟（広島地裁判決、平成20年12月25日、賃金と社会保障1485・1486号、49頁）

広島地裁の判決には、老齢加算廃止と母子加算廃止の違法性という両方の判断が含まれているが、老齢加算の法的判断については、前記東京地裁の判決を参照することにして、ここでは母子加算廃止の違法性の判断についてだけ述べることにする。

結論としては、裁判所は、母子加算の廃止、および子どもの多い人数世帯に加算される保護費の削減は違法であるという原告の主張を棄却している。原告側が、今回の厚生労働大臣の母子加算廃止措置は、2004（平成16）年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書の内容と違っているとして、その報告書の内容との齟齬を一つ一つ細部にわたって主張したために、広島地裁の判決構成では、これに答える形で、専門委員会の審議の様子が詳細かつ大量に述べられている点が特徴である。

また、生活保護法56条は、保護基準改定行為には適用されないこと、および、生活保護基準の新設と改定では、厚生労働大臣の裁量権の幅には違いがあり、改定時のそれの方が狭いと判示した点でも、前記東京地方裁判所の判断とは異

なっている。

[事案の概要]

広島県内の生活保護受給者32名が、厚生労働大臣の保護基準改定（母子加算の減額ないしは廃止）は、生活保護法8条（基準及び程度の原則）に違反した違法なものであり、これに基づいて行なわれた福祉事務所の保護変更決定も違法であるとして、その処分の取り消し、および行政事件訴訟法4条（当事者訴訟）により、被告（広島県、広島市他）に対して、削減された分の差額の支払いを求めたものである。

[判決の要旨]

① 判断の基本的枠組み

保護基準の設定は、その改定も含めて、厚生労働大臣の合目的な裁量に委ねられているという点では、基本的判断枠組みとしては東京地裁と同じであるが、ここでは朝日訴訟最高裁判決（昭和42年5月24日）が引用されている。

ただし、保護基準を新設する場合と改定する場合とでは、厚生労働大臣の裁量の幅は異なっていることを示している点で、東京地裁の判断とは違っている。すなわち、改定前の保護基準は厚生労働大臣が法8条2項所定の要件を充足するものとして制定したものであり、その基準は長年にわたり実施されてきたのであるから、これを不利益に変更するとなれば、厚生労働大臣の裁量の幅は、新規基準制定におけるそれよりも狭くなると解釈していることである。この解釈基準に従えば、基準改定における厚生労働大臣の判断過程に看過しがたい事実の誤認や、事実の評価の誤り等の不合理な点があれば、保護基準改定は裁量権を濫用又は逸脱したものであるということになる（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決参照）。結論としては、厚生労働大臣に事実の誤認や評価の誤りはなかったと判断しているが、保護基準の新設に比して、改定の場合は裁量権が縮減されるとした点は注目される点である。そして、不合

理な点があったことを基礎付ける事実は、厚生労働大臣の裁量権の濫用又は逸脱のあったことの根拠事実であるから、その立証は原告側が負うとしている。

② 生活保護法56条（不利益変更の禁止）にいう「正当な理由」

56条は保護の実施機関と保護受給者との関係を規律したものであり、同条にいう「正当な理由」とは、当該保護の変更が法の定める保護の変更、停止、廃止の要件に該当するということを用いて解するのが相当である。保護基準の改定による保護の変更は、当然に法が定める保護の変更に当たるから、上記の「正当な理由」は保護基準の改定自体の要件ではないと解せられるとして、前記東京地裁判決とはまったく反対の立場をとっている。

③ 母子加算廃止にいたる検証方法と厚生労働大臣に看過しがたい誤認や誤った評価があったかどうか

この判決では、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」での審議の様子が、個々の委員の発言を含めて詳しく検証されているが、ここでは委員会の審議内容については省略し、裁判所の結論だけを、ごく簡単に述べておきたいと思う。厚生労働大臣が母子加算を廃止した理由として裁判所が認定したものは以下のとおりである。

ア、母子加算を加えた被保護母子世帯の生活保護基準額は、一般母子世帯の全国平均の生活扶助相当消費支出額よりも高額であること。

イ、母子加算を除いた被保護母子世帯の生活保護基準額は、一般勤労母子世帯の生活扶助相当支出額とおおむね均衡していること。

ウ、現在の母子世帯の消費実態から見て、母子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こと。

エ、新たに高等学校の就学費を支給することとしたこと。

この上で、母子加算廃止は、専門委員会の結論ではないという原告の主張に対して、裁判所は次のように述べている。

「平成16年（専門委員会）報告は、現行の母子加算を見直して、これを廃止す

るとしても、世帯の自立に向けた給付に転換し、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ことを提言しているものであり、このような給付まで全面的に廃止することを明言したものではないと解される。したがって、この限度で、母子加算に関する本件保護基準改定（減額ないし廃止措置）は平成16年度報告にある提言に従ったものではないといえる。

しかし、平成16年度報告も母子加算が妥当ではなく、見直し及び廃止を提言しているものであり、この限度では、母子加算に関する本件保護基準改定は上記提言と整合するものであることに加えて、母子世帯の生活扶助基準額と一般勤労母子世帯生活扶助相当支出額との比較等の厚生労働大臣が上記改定に当たって着目した事実やその評価をも考慮すると、上記の母子加算に関する本件保護基準改定が平成16年度報告にある提言に従ったものではないことを考慮しても、その判断過程に看過し難い不合理な点があるとまではいえない。」

④ 多人数扶助世帯基準額変更の合理性

母子加算の見直しの理由の一つに、一般世帯における収入は世帯人数に応じて増えるものではないのに、現行生活扶助基準額は食費や被服費というような個人的費用について、世帯人数に応じて積み上げて算定されるので、子どもが多い被保護母子家庭は一般母子家庭の収入よりも割高になるという主張があった。これに対しての裁判所の判断は次の通りである。

「…在り方専門委員会においては、多人数による節約効果があるのではないかという意見、換算率、第一類費と第二類費の構成比を見直すべきではないかとの意見が出され、本件中間取りまとめ及び平成16年度報告においても、多人数世帯の換算率を小さくする方向で見直す必要があるとの提言がなされたのである。この点に加えて、保護基準の決定はあくまで厚生労働大臣の裁量に属するものであることを考慮すると、在り方専門委員会が換算率等の具体的な数字の検討や提言をしなかったことを理由として、厚生労働大臣が自らの判断により第一類費と第二類費の構成割合や換算率を決定したことが不合理であるとはいえない。」

4 小 括

老齡加算は、その制定のいきさつを見ると、1959（昭和34）年、国民年金法の制定に伴って老齡福祉年金をすべての高齢者に支給することになったが、これを生活保護受給者の場合、収入として認定されると、それだけでなくも低水準であった当時の生活扶助額からみて忍びないという理由で、これを加算という形で実施したという特殊な事情があったようである。その後、老齡福祉年金が次第に増額されると、これをそのまま加算額とすることは適当でないとの判断のもとに加算調整が行われて、今日に至っている。老齡加算の理由とされている、肉体的条件から暖房費や保健・衛生費等がかさむとか、親戚への訪問とか墓参りとかの社会的費用は、もしこれが高齢者の大半に当てはまることであり、個別性が薄い必要経費であれば、むしろ加算方式ではなく、生活扶助本体の中で算定されるべきものであろう。

母子加算は、片親であるがゆえに子育てにかかる負担の補填と同時に、児童の健全育成という目的も併せ持っている。児童の健全育成という目的を果たすためには、生活扶助加算としてどのようにあるべきかはいまだ十分議論されたとはいいがたいところがある。少なくとも、現在のような児童数に応じて単純に加算されていく制度については早くから疑問がもたれていた。もうひとつ、母子加算を、母親の就労に向けて援助していくための自立支援給付として位置づけるという方向も考えていかななくてはならない。ただし、就労自立支援は、母子家庭の最低生活保障がきちんとなされたうえで実施されなければならないことは言うまでもない。

老齡加算・母子加算廃止を争った訴訟では、法的問題点として、①今回のように保護基準そのものが改定された場合に、それは保護の変更の「正当な理由」（生保56条）の問題として取り上げられるべきかどうか、②保護基準新設の場合とその変更の場合とでは、厚生労働大臣の裁量の範囲や幅に違いが見られるかどうかという2点が論じられている。東京地裁と広島地裁とではこの2点

とも結論が違っている。

56条との関係で、東京地裁は、著しく低い基準を設定するなど、憲法25条に反するようなこともありうるのだから、保護基準そのものの変更も、実施にいたる経過や経過措置も含めて、56条の「正当な理由」があったかどうかを判断すべきである（適用肯定説）となっているのに対して、広島地裁のほうは、56条の趣旨は、実施機関と受給者の間での保護の変更、停止、廃止の要件として「正当な理由」があったかどうかを判断せよといているのであって、保護基準の改定のような法による変更の場合は適用されないと判断している（適用否定説）。

生活保護法制定に携わった当事者の注釈書では、法56条の制定理由として以下のように記述されている。

「一度決定された保護は、従来のように保護機関の才量だけで変更してはならないことは当然であるが、これを単に保護の実施機関の義務とするだけでなく被保護者の権利として法律上確立することが、新法の基本原理を貫くために必要である…。多面、保護の実施機関の保護の決定及び実施を慎重、適正なものにならしめようとすることも期待しているのである。」⁽¹³⁾

これを見る限り、制定当初は、56条は、実施機関の恣意的判断による保護の変更の防止を想定していたようである。もちろん、きわめて劣悪な保護水準への変更は「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなくてはならないという法8条2項（基準及び程度の原則）違反の問題として取り上げられることはありうるであろう。

広島地裁は、保護基準の変更の場合は、保護基準新設の場合と違って、いったん支給された金額はいわば既得権として保護されるので、厚生労働大臣の裁量の幅は狭くなって、改定における判断過程において看過しがたい事実の誤認や評価の誤り等の不合理な点があれば、保護基準改定は裁量権を濫用または逸脱したものとして違法となると判示している⁽¹⁴⁾。しかし、今回の母子加算廃止

が、2004（平成16）年12月の生活保護の在り方専門委員会の提言とは違って、
ることは認めながらも、結局のところ、厚生労働大臣の判断過程に看過しがた
い不合理な点があるとまではいえないという結論になっている。広島地裁が引
用した最高裁判決では、原子炉建設の安全性に関する原子力委員会もしくは原
子炉安全専門委員会の審査、審議、判断の過程に看過しがたい過誤、欠落が
あって、これに全面的に依拠したとみられる場合には行政庁の判断は不合理な
点があるとして違法となるという論理構成になっている。これに対して、今回
の母子加算廃止のケースは、専門委員会は母子加算を自立支援給付に見直して
いくとの提言をしたのであり、廃止を提言していないのであるから、委員会の
結論に依拠せずになした厚生労働大臣の判断が問題とされている点で違って
いる。基準の新設と異なり変更の場合は行政裁量の幅が狭く、そのときの違法性
の判断基準が「判断過程において看過しがたい事実の誤認や評価の誤り等の不
合理な点」であることを認めるとしても、どの程度のものを「事実誤認や評価
の誤り」というのか、今回のように専門委員会の結論と違った厚生労働大臣の
判断についてはそれはどう考えられるべきか、さらなる検討が必要とされよう。

-
- (1) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会、1976（昭和51）年、208頁。
 - (2) 小山注(1)、前掲書、218頁。
 - (3) 木村孜『生活保護行政回顧』財団法人社会福祉調査会、1981（昭和56）年、102-105頁。
 - (4) 木村注(3)、前掲書、103頁。
 - (5) 厚生省社会局保護課編『生活保護三〇年史』、財団法人社会福祉調査会、1981（昭和56）年、481頁。
 - (6) 『三〇年史』注(5)、前掲書、1727-1729頁。
 - (7) 『三〇年史』注(5)、前掲書、1731頁。
 - (8) 財団法人厚生問題研究会『厚生省五十年史（記述編）』中央法規、1988（昭和63）年、24頁。

- (9) 木村注(3)、前掲書、61頁。
- (10) 副田義也『生活保護の社会史』東京大学出版会、1995（平成7）年、64頁。
- (11) 『三〇年史』注(5)、前掲書、481頁。
- (12) 布川日佐史『生活保護の論点』山吹書店、2009（平成21）年、31頁。同「老齡加算・母子加算・生活扶助基準の検証に関する論争点」静岡大学経済研究13巻1号、2008（平成20）年、57頁。同「今、なぜ生活保護基準を議論すべきか」貧困研究 vol.1、明石書店、2008（平成20）年8月、72頁以下。松崎喜良「生活保護基準は高いか—加算の廃止・減額について」季刊公的扶助研究、通巻191号、2003（平成15）年、14頁以下。
- (13) 小山、注(1)、前掲書、624頁。
- (14) 伊方発電所原子炉設置許可処分取り消し請求事件最高裁判決（平成4年10月29日、最高裁民事判例集46巻7号、1174頁）を引用している。

（石橋 敏郎）

Ⅲ 生活扶助基準の引き下げの動きについて

1 取り扱う範囲と内容

生活扶助基準については、国民の消費水準との均衡が図られるよう、当該年度の政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎とし、国民の消費動向や社会経済情勢を総合的に勘案して毎年改定されている。その水準の妥当性については、社会保障審議会福祉部に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書（2004（平成16）年12月15日）が定期的に検証を行う必要があると指摘しており、また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において見直しに着手することが求められていた。

現行の生活保護制度に抜本的改革が迫られている中、「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省社会・援護局長の私的研究会）が開催され、2007（平成19）年11月30日に報告書をまとめている。同報告書には、「生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれる…」と生活扶助基準の切り下げを示唆するような文言が含まれていたが、2008（平成20）年度においては、国民全体の

消費水準との均衡を図るため、生活扶助基準は、結局、前年度の金額のまま据え置かれることとなった。生活保護受給者の生活への影響をはじめ、各方面からの批判が集中したためと考えられる。

そこで本章では、まず、わが国における生活扶助基準決定方式の変遷を探り、次に、現在の生活扶助基準決定方式を踏まえ、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行った「生活扶助基準に関する検討会報告書」の内容と、生活扶助基準引き下げの動きに対する批判的意見を紹介することにした。

2 生活扶助基準決定方式の変遷

生活扶助基準については、1946（昭和21）年4月の「生活困窮者緊急生活援護要綱」実施当時から旧生活保護法を経て現在に至るまで、さまざまな改定が行われてきた。昭和21年の「旧生活保護法」（昭和21・9・9法17）制定後の10数年間は、貧困か否かの判定に当たっては、当時の社会経済情勢を反映して肉体的機能の保持が可能か否かという点が重要視された。そのため最低生活費の算定に際しても栄養所要量の確保を第一義とした方式が採用された。しかし、昭和30年代の半ばに至ると、いわゆる高度経済成長政策によって国民一般の生活水準が大幅に上昇し、消費構造も、それまでの食料費偏重構造から大きく変化することになった。これに伴い、従来の生活保護基準の算定方法では、被保護世帯の生活水準と国民一般の生活水準との乖離がいつそう拡大する可能性が明らかになり、少なくとも社会通念として容認できる生活水準まで生活扶助基準を引き上げるべきであるという考えのもと、設定方式が変更された。それでは具体的な変遷を以下にたどってみることにしよう⁽¹⁵⁾。

(1) マーケット・バスケット方式

生活扶助基準算定の方法として、マーケット・バスケット方式が採用されたのは1948（昭和23）年8月からであった。

マーケット・バスケット方式は、地域、世帯人員等に応じて、目標とする一定の生活水準に適合するように、飲食物費、被服費、光熱費、住居費などの各家計費目ごとの所要量を、生活科学上の知識に基づいて合理的に積算する方法である。これはラウントリー（Seebohm Rowntree）が、1901（明治34）年に、イギリス・ヨーク市の市民生活調査において発表した貧乏線（貧乏と言える状態の水準）を示す程度の生計費を算定する際に用いた方法であった。この方式はラウントリー方式とも呼ばれ、また、日常生活上必要最小限度と考えられる消費材のすべてを、マーケットに出かけて行って、バスケット（買い物かご）の中の一つずつ取り入れていくやり方に似ているところからマーケット・バスケット方式とも呼ばれている。

ラウントリーは、飲食物費については、アメリカの栄養学者オトウオーターの栄養表を採用するなど栄養学の成果を利用していた。このような経験を踏まえて、厚生省（当時）も、マーケット・バスケット方式による生活扶助基準の算定に当たっては、労働科学研究所の研究や、栄養審議会等による栄養所要量等に基づいて行う方法によることとした。

この方式による基準算定に当たっては、まず、性、年齢別家族構成を想定する必要があるため、厚生省（当時）は1948（昭和23）年の「被保護者全国一斉調査」の結果を利用して、1人世帯から6人世帯までの家族をモデルとして、それぞれに生活に必要な品目と金額とを割り出すことにした。この時の5人世帯の構成は、64歳男、35歳女、9歳男、5歳女及び1歳男の、いわゆる老人（男）を抱えた寡婦世帯であった。このモデルは、その後長期間にわたって、標準5人世帯として生活扶助基準算定のベースとして用いられることになった。

こうして想定された家族構成を踏まえて、飲食物費については、国立栄養研究所の作成した「日本人栄養要求量標準表」及び経済安定本部の「生活物資需給基本計画」による食糧総供給量に基づいて一人当たり供給量が算出された。次に性、年齢別に、栄養学的に必要な熱量の89.2%を算定し、この熱量を充足

するように経済安定本部の配給計画に基づいて、品目別数量が定められた。

飲食物費以外については、住居、被服、保健衛生、雑費に分け、費目別に必要品目を定めてその金額を算定した。なお、この際、学校教育費、学校給食費、人工栄養費、医療費、助産費及び被服費の一部（衣料の配給の関係から、肌着、作業衣など一時扶助として別途購入が認められたもの）は、一般的・経常的生活費とは考えられないとして必要品目から除外された。

1949（昭和23）年11月の生活扶助基準の第9次改定に際しては、更にさまざまな家族構成に応じて個別、具体的に適用する方式に改められた。すなわち、①マーケット・バスケットは、東京都区部の標準5人世帯のみについて適用するものとし、さらに、②基準額表はこれを分解して、年齢階級と性別に分けて算出した個人費用（第1類）の表と、世帯人員別に区分した世帯共通費用（第2類）の表の2種類を作成する、③こうして両者を組み合わせたものをもって生活扶助の基準とする、こととされたのである。

(2) エンゲル方式

1949（昭和23）年8月に採用されたマーケット・バスケット方式による生活扶助基準設定の方法は、1960（昭和35）年4月の第16次改定まで続けられた。その間、①個人費用（第1類）の年齢階級の変更、②地域区分の変更（当初の3地域区分から1951（昭和26）年に5級地制、1957（昭和32）年に4級地制）、③世帯共通経費である第2類に、級地と世帯人員及び寒冷度による地区区分（6区分）による冬季加算を新たに設けるなどの改定が行われた。

一方、この頃になると、一般国民の消費構造が変化してきたため、マーケット・バスケット方式による基準の算定では不都合が生じてきた。すなわち、飲食物費はともかく、移り変わる生活様式や文化水準等に対応する被服あるいは教養娯楽等の部面においては、その変化や向上に対応することが困難となってきたのである。また、仮に各費目が合理的に算定されたとしても、それらを単純に

積み重ねたものが、一体としてまとまった現実の生活費としてみた場合には、必ずしも合理的・実的な金額であるとは言えないという認識が強まっていった。

1960（昭和35）年10月には、朝日訴訟東京地裁第1審判決が下され、現行生活保護基準は健康で文化的な最低限度の生活を保障した憲法第25条の理念に反するとされ、国が敗訴する事態になった。また、同年11月には経済審議会が国民所得倍增計画を答申し、この中で、最低生活費は一般社会の発展に対応していく相対的なものであると述べていた。

このような事情の下に、1961（昭和36）年4月の第17次改定から新しく採用された生活扶助基準改定方式が、「エンゲル方式」と呼ばれるものであった。

エンゲル方式は、ドイツのエルンスト・エンゲル（Ernst Engel）が1857（安政4）年に基礎を提示し、1895（明治28）年に家計支出に占める食費の割合として示した経験的な生活法則（「エンゲルの法則」）に基づくものである。すなわち、エンゲルは飲食物費の家計支出に占める割合（エンゲル係数）が収入の上下に応じて一定の変動をすることから、逆に一定の飲食物費に対しては一定の家計支出が対応することを明らかにした。この法則を受けて、エンゲル方式では、最低生活費又は一定の生活水準を算定するに際して、①まず、比較的合理的に算定しやすい飲食物費を栄養学の成果に基づいて計算し、②次いでこれと同額の飲食物費を現実に支出している家計を実態調査から求めエンゲル係数を計算する、③そのエンゲル係数で飲食物費を割り戻すことによって、一定の生活水準の全生活費を算定する、という方法がとられた。

1961（昭和36）年4月の生活扶助基準改定の具体的内容は、次のとおりであった。

① まず総理府家計調査の東京都区部の有業者1人の4人世帯の実態生計について、消費支出階層別の飲食物費とその消費支出総額に対する割合（エンゲル係数）を求める。

② 一方、4人世帯の代表として35歳男、30歳女、9歳男、4歳女の世帯に

ついで必要な飲食物費を、従来のマーケット・バスケット方式により、1959（昭和34）年12月の栄養審議会（現公衆衛生審議会）答申による「日本人栄養所要量」の所要熱量によって算出する。

③ 次にこの飲食物費を、さきに求めた飲食物費とエンゲル係数の相関式に代入してこの代表世帯のエンゲル係数を求め、飲食物費をそのエンゲル係数で除して消費支出総額を算出する。

④ その中から、生活扶助基準に含まれない住宅費、教育費、医療費及び一時扶助相当経費を差し引いて生活扶助基準を算出する。

これにより新しい生活扶助基準は4人世帯で16%（従来の5人世帯では18%）の引上げとなった。その後、1964（昭和39）年4月まで毎年新しい数字を用いてエンゲル方式による基準改定を行い、13%から18%とそれまでと比べ比較的高率の基準額引上げが行われることになった。また、このときの4人世帯の代表としての家族構成が、以後、1984（昭和59）年度まで、標準4人世帯として生活扶助基準の水準を表す場合のモデル世帯となった。

(3) 格差縮小方式

昭和30年代に入ってから経済の高度成長は、1960（昭和35）年11月に発表された国民所得倍増計画によって、いっそう成長の速度を速め、それに伴い一般国民の生活水準も大幅な上昇をみせるに至った。

こうした時代状況の中で、生活保護基準に対する考え方も変化していった。国民所得倍増計画の中では、社会保障における最低生活は、一般社会生活の発展に対応していく相対的なものであるとして、従来、ともすれば固定的・絶対的であると考えられていた最低生活の考え方を改めるとともに、生活保護基準引上げの必要性がうたわれた。

また、社会保障制度審議会も、1962（昭和37）年8月の勧告において、生活保護基準の水準を、当面、1970（昭和45）年に少なくとも1961（昭和36）年当

時の水準の実質3倍になるよう年次計画を立てて引上げを行うことを述べた。更に中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は、1964（昭和39）年12月に、生活保護水準の改善の方向について中間報告を行ったが、この中間報告では、①経済成長に伴う労働力不足による低所得階層の賃金水準の上昇、生活内容の平準化傾向、国民の所得格差が縮小傾向にあること、②また、生活保護の水準が数年来大幅に改善してきたとはいえ、全都市労働者の平均消費水準と比較すると、なおかなり低い水準に置かれている状況にあること、③したがって、一般国民の生活水準の傾向に対応した生活保護受給世帯の生活水準を確保するため、当面の生活保護基準の改定の方向を、一般国民の生活水準の伸びとの格差縮小を見込んで改善を行うべきこと、がうたわれていた。

この中間報告を基に、1965（昭和40）年4月の第21次改定から採用された基準改定方式が「格差縮小方式」と呼ばれるものであった。これは、生活扶助基準の改定に当たっては、一般国民の生活水準の伸びを基礎とし、これに一般国民と被保護世帯との消費水準の格差是正分を見込んで算定する方式であった。具体的には当該年度の一般国民の生活水準の度合いをとらえる指標として、政府が予算編成直前に発表する経済見通しによる個人消費支出（後の「民間最終消費支出」）の伸び率をベースとして、これに格差縮小分を見込んで生活扶助基準改定率を算定するものであった。

格差縮小方式の採用により、1965（昭和40）年4月の改定率は、格差縮小分0.3%を見込んで、対前年度当初12%と設定された。その後、1973（昭和48）年4月までは、毎年度12%から14%までの安定した基準改定が行われ、被保護世帯の一般世帯に対する消費支出格差はしだいに縮小していった。

また、1973（昭和48）年秋の石油危機の発生などにより物価の異常な高騰が起こった。いわゆる「狂乱物価」の時期である。このときには、特別措置として、1973（昭和48）年10月に年度途中における基準改定（14%）を行うとともに、同年12月には特別一時金の支給も行われ、生活保護世帯の生活水準の安定

が図られた。

(4) 水準均衡方式

昭和50年代半ばに至り、生活扶助基準についても、あらためて、その水準の評価と現行改定方式の適否が問題とされ、中央社会福祉審議会において生活保護制度の在り方に関する基本的事項が種々検討されることとなった。その結果、中央社会福祉審議会は1983（昭和58）年12月に「生活扶助基準及び加算のあり方について」という意見具申を行い、現行の生活扶助基準の水準が妥当であることを明らかにするとともに、改定方式の在り方について見直しをする必要性を提起した。この意見具申において、現行の生活扶助基準の水準を妥当と評価した基本的考え方は、次のとおりであった。

① 最低生活保障水準は、一定地域、一定時点における一般国民の支配的生活様式・生活水準を基礎として定められるべき相対的なものであるから、あらためて現在における国民の生活実態を分析してみる必要があること。

② 一般的には、個々の世帯の生活水準は自己責任の原則に立ち、能力活用によってしだいに向上していくものであり、その態様を傾向線によって描けば一定の水準までは一貫してなだらかな上昇線を示すものであること。ところが、低所得階層においてはこの傾向線に乗り切れない特異なパターンを示すこと。すなわち、低所得であるがゆえにその所得のほとんどを肉体的生存に必要な最低限の衣食住に充足せざるをえず、被服及びその他の社会的費用を賄いえない結果、いわば一般国民の支配的生活様式又は生活水準を享受しえないこと。

③ これは、一般的な生活水準の傾向線が歪曲する点としてとらえられること。したがって、生活保護基準の趣旨を踏まえた具体的指標としては、この歪曲点を用いればよく、歪曲点以下の生活水準は生活保護基準としては容認されない水準であること。

以上の基本的考え方を踏まえ、この歪曲点を総務庁家計調査等のデータによ

り求め、この歪曲点が属する世帯の消費水準と、この世帯の世帯構成で調整した生活扶助基準とを比較分析する作業を行った結果、ほぼ同水準を示したことから、この時点での生活保護基準が最低生活水準として妥当との評価を与えた。

このような評価の上に立って、意見具申は、生活扶助基準を今後一般国民の生活水準の伸びと均衡させる形で改定することを提起した。すなわち、生活扶助基準の改定に当たっては、①当該年度に予想される国民の消費動向に対応するため、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を引き続き堅持すること、②前年度までの一般国民の実際の消費水準との調整を行う必要性があること、とした。

ここにおいて、1984（昭和59）年4月より従来の格差縮小方式を改め、「水準均衡方式」が採用されることとなったのである。生活扶助基準の改定状況は図表3のとおりであり、毎年度当初に改定が行われている。

3 現在の生活扶助基準決定方式

生活保護制度においては、要保護者の生活需要を、その需要の態様、性質などに応じて、生活、教育、住宅、医療、介護、出産、生業、葬祭の8種類の扶助に分けて基準が定められている。それらの基準は、扶助ごとに厚生労働大臣が定めているが、現行の生活扶助基準は、大きくは、食費や被服費など個人単位の消費するものとされている「第1類費」と、光熱水費など世帯単位で消費するものとされている「第2類費」からなり、第1類費は年齢別に、第2類費は世帯人員別に基準額が定められている（図表4、図表5）。また、それらの基準額は、それぞれ全国の市町村を生活様式や物価の違いなどを考慮して6つに区分し、これを「級地」として位置づけ、その「級地」ごとに地域差がつけられている（図表6、図表7）。なお、生活扶助として世帯単位で支給される額は、この第1類費と第2類費を合算した生活扶助基準額と、その世帯の収入について一定の方法で算定した額（収入認定額）との差額である。

図表3 生活扶助基準の変遷（1級地）

	実施年月日	基準額	対前年度当初改定率
第16次	昭和35年4月1日(1960)	8,914	
第22次	41 4 1 (1966)	20,662	113.5
第23次	42 4 1 (1967)	23,451	113.5
米価補正	42 10 1 (1967)	24,095	
第24次	43 4 1 (1968)	26,500	113.0
米価補正	43 10 1 (1968)	26,910	
第25次	44 4 1 (1969)	29,945	113.0
第26次	45 4 1 (1970)	34,137	114.0
第27次	46 4 1 (1971)	38,916	114.0
第28次	47 4 1 (1972)	44,364	114.0
米価補正	47 10 1 (1972)	44,679	
第29次	48 4 1 (1973)	50,575	114.0
第30次	48 10 1 (1973)	52,796	
米価補正	49 4 1 (1974)	60,690	120.0
第31次	49 6 1 (1974)	63,725	
米価補正	49 10 1 (1974)	65,295	
第32次	50 4 1 (1975)	74,952	123.5
米価補正	50 9 1 (1975)	76,042	
第33次	51 4 1 (1976)	84,321	112.5
米価補正	51 9 1 (1976)	84,961	
第34次	52 4 1 (1977)	95,114	112.8
第35次	53 4 1 (1978)	105,577	111.0
第36次	54 4 1 (1979)	114,340	108.3
第37次	55 4 1 (1980)	124,173	108.6
第38次	56 4 1 (1981)	134,976	108.7
第39次	57 4 1 (1982)	143,345	106.2
第40次	58 4 1 (1983)	148,649	103.7
第41次	59 4 1 (1984)	152,960	102.9
第42次	60 4 1 (1985)	157,396	102.9
第43次	61 4 1 (1986)	126,977	102.0
第44次	62 4 1 (1987)	129,136	101.7
第45次	63 4 1 (1988)	130,944	101.4
第46次	平成元年4月1日(1989)	136,444	104.2
第47次	2 4 1 (1990)	140,674	103.1
第48次	3 4 1 (1991)	145,457	103.4
第49次	4 4 1 (1992)	149,966	103.1
第50次	5 4 1 (1993)	153,265	102.2
第51次	6 4 1 (1994)	155,717	101.6
第52次	7 4 1 (1995)	157,274	101.0
第53次	8 4 1 (1996)	158,375	100.7
第54次	9 4 1 (1997)	161,859	102.2
第55次	10 4 1 (1998)	163,316	100.9
第56次	11 4 1 (1999)	163,806	100.3
第57次	12 4 1 (2000)	163,970	100.1
第58次	13 4 1 (2001)	163,970	100.0
第59次	14 4 1 (2002)	163,970	100.0
第60次	15 4 1 (2003)	162,490	99.1
第61次	16 4 1 (2004)	162,170	99.8
第62次	17 4 1 (2005)	162,170	100.0
第63次	18 4 1 (2006)	162,170	100.0
第64次	19 4 1 (2007)	162,170	100.0
	20 4 1 (2008)	162,170	100.0

資料：社会・援護局保護課調べ

注：1）第41次までは標準4人世帯基準額、第42次より標準3人世帯基準額で表示。

2）標準4人世帯の構成は、35歳(男)、30歳(女)、9歳(男)、4歳(女) 標準3人世帯の構成は、33歳(男)、29歳(女)、4歳(子)である。

3）第43次以降の基準額は1級地-1である。

4）第1回は昭和21年3月13日、199.80円から始まり基準の設定方式としてマーケット・バスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式を経て昭和59年からは水準均衡方式を採用し、現在に至っている。

図表4 生活扶助基準（第1類費）（平成19年度）
（単位：円）

年齢	1 級地		2 級地		3 級地	
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
0～2	20,900	19,960	19,020	18,080	17,140	16,200
3～5	26,350	25,160	23,980	22,790	21,610	20,420
6～11	34,070	32,540	31,000	29,470	27,940	26,400
12～19	42,080	40,190	38,290	36,400	34,510	32,610
20～40	40,270	38,460	36,650	34,830	33,020	31,210
41～59	38,180	36,460	34,740	33,030	31,310	29,590
60～69	36,100	34,480	32,850	31,230	29,600	27,980
70～	32,340	31,120	29,430	28,300	26,520	25,510

世帯構成員の数が4人の世帯の場合は、第1類費の個人別の額を合算した額に0.95を乗じた額をその世帯の第1類費とし、世帯構成員の数が5人以上の世帯の場合は、同じく合算した額に0.90を乗じた額をその世帯の第1類費とする。

図表5 生活扶助基準（第2類費）（平成19年度）
（単位：円）

人員	1 級地		2 級地		3 級地	
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
1 人	43,430	41,480	39,520	37,570	35,610	33,660
2 人	48,070	45,910	43,740	41,580	39,420	37,250
3 人	53,290	50,890	48,490	46,100	43,700	41,300
4 人	55,160	52,680	50,200	47,710	45,230	42,750
5人以上1人 を増すごとに 加算する額	440	440	400	400	360	360

冬季（11月～翌年3月）には地区別に冬季加算が別途計上される。

図表6 現行の級地間較差（昭和62年度～）

級地間較差（1級地-1=100）

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
級地間較差	100.0	95.5	91.0	86.5	82.0	77.5

現行の級地は、1級地-1から3級地-2までの6区分のなかで、それぞれの較差を4.5%ずつとして設定している（計22.5%）

図表7 現行の級地指定（昭和62年度～）

級地別市町村数（平成19年4月1日現在）

総数	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
市町村の例	東京都23区 横浜市 大阪市	札幌市 千葉市 福岡市	金沢市 静岡市 高知市	長岡市 三島市 佐世保市	弘前市 福知山市 今治市	結城市 篠山市 宇和島市
1,806	58	50	121	79	575	923

4 生活扶助基準に関する見直しの動き

(1) 生活扶助基準に関する検討会報告書

現在の生活扶助基準の妥当性の検証については、社会保障審議会福祉部会に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が2004（平成16）年12月にとりまとめた報告書において、「いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労三世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に五年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされた。

また、生活扶助基準に関しては、これとは別に、2006（平成18）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」において、「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」を行うことと

されている。

これらのことを背景として、学識経験者による「生活扶助基準に関する検討会」が開催された。検討会は、2007（平成19）年10月19日から11月30日までの間、5回にわたり集中的に検討を重ね、「生活扶助基準に関する検討会報告書」をまとめた。報告書では、「生活扶助基準の水準」について以下のように述べられている。

① 基本的な考え方

生活扶助基準の水準は、健康で文化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならないが、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達程度のほか、国民の公平感や社会通念などに照らして総合的に決まるものである。実際の生活扶助基準の設定に当たっては、水準均衡方式が採用されていることから、その水準は、国民の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるものと認識されている。したがって、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、これらの点を総合的にみて妥当な水準となっているかという観点から行うことが必要である。

なお、本検討会では、生活保護の基準の設定に当たっては、健康で文化的な最低限度の生活を維持するという観点から、それを下回ることでできない絶対的な水準があり、それは国民の安心を確保する上で重要ではないかとの指摘があった。しかし、現在の基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある。

前回の報告書では、生活扶助基準額を改定する際に従前から三人世帯（33歳、29歳、4歳）を標準としてきたことを踏まえ、夫婦子一人の勤労三人世帯の年間収入階級第1・10分位の消費水準と生活扶助基準額を比較し、均衡が図られ

ているかどうかの検討が行われた。

本検討会では、被保護世帯のうち三人世帯は5.5%（平成18年度平均）に過ぎないことを踏まえ、夫婦子一人世帯だけでなく、被保護世帯の74.2%（同）を占める単身世帯にも着目し、同様に評価・検証を実施した。

② 消費実態との比較による評価・検証

夫婦子一人（有業者あり）世帯の年間収入階級第1・10分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり14万8,781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり15万0,408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。なお、第1・5分位で比較すると、前者が15万3,607円、後者が15万0,840円であり、やや低めとなっている。

単身世帯（60歳以上の場合）の年間収入階級第1・10分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり6万2,831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり7万1,209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。なお、第1・5分位で比較すると、前者が7万1,007円、後者が7万1,193円であり、均衡した水準となっている。

生活扶助基準額は、これまで第1・10分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、

ア. 第1・10分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること

イ. 第1・10分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあること

から、今回、これを変更する理由は特段ないと考える。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

また、生活扶助基準に関する検討会委員は、2007（平成19）年12月11日、委

員5人全員の連名による「『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」をとりまとめ、「生活扶助基準の水準」について、以下の点で報告書の内容に説明を加えた。

①生活扶助基準が高いかどうかを評価するには、言うまでもなく、何と比較するのか、その基準が必要であり、基準の取り方によって結論は異なる。

②その基準として、1984（昭和59）年以来、「水準均衡方式」が取られてきており、2004（平成16）年の前回の報告書では、夫婦子一人の勤労三世帯の年間収入階級第1・10分位（下位10%）の消費水準が用いられた。

③今回もこの基準に従えば、夫婦子一人の三世帯については、平均生活扶助基準額は、わずかであるが、やや高め（金額にして1,627円の差、率にして1.08%の差、以下同じ）になっており、第1・5分位（下位20%）では、やや低め（△2,767円、△1.83%）になっている。

④夫婦子一人世帯について、第1・10分位の消費水準と比較することは、本報告書5頁に示されたア、イの分析結果から判断し、これを変更する理由は特段ないと考えた。

⑤ただし、夫婦子一人の三世帯に関しては、この第1・10分位（下位10%）の消費支出は、第3・5分位（中央値）の消費額の7割に達しているのに対し、単身世帯（60歳以上）では、この割合が5割程度と低い割合にとどまっている。したがって、単身世帯の生活扶助基準額について検討する場合は、第1・10分位を比較基準とすることが適当であるかどうかは、その消費支出が従来よりも相対的に低くなってしまふことに留意する必要があることが、全委員の総意により確認された。

⑥単身世帯（60歳以上）の検討の結果では、第1・10分位（下位10%）を基準にすれば、現在の生活扶助基準額は高め（8,378円、11.77%）になっているが、上記⑤の理由を考慮し、仮に第1・5分位（下位20%）を基準に比較した場合、現在の生活扶助基準額は均衡した状態（186円、0.26%）にあると評価される。

⑦4頁の脚注4（報告書本文参照）にも示されているように、相対的評価については、他の人との比較もあるが、同時に同一個人の過去との比較もある。経済学においては、最低生存費（必要消費額）は過去の消費に基づき習慣が形成されることにより、これまでの消費水準からも影響を受けることが示されてきたところである。検討会においても述べられたように、この考え方に従うと、同じ生活扶助基準額であっても、それが引き下げられることによってその水準になった場合、最低生存費は高くなり、受給者の被る痛手は大きいと判断される。本報告書では、この点を踏まえ、全員の賛同を得て、「なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」と加筆されたところである。このことは、第5回検討会でも述べられたように、「生活扶助基準額の引き下げについては、慎重であるべき」との考えを意図し、全委員の総意により、確認されたところである。

⑧ただし、こうした政策的判断は『全国消費実態調査』等の客観的データに基づき、統計分析を実施することにより評価・検証を行うとの本検討会の目的の範囲を越えており、今後、行政当局、あるいは政治の場において、総合的に判断されるべきものであると考える。

(2) 批判的意見

「生活扶助基準に関する検討会」報告書にも見られたように、生活扶助基準の引き下げの動きについては、猛烈な抗議や批判的意見が多く出されている。ここではいくつかの反対意見を列挙することにしよう。

①まず、「生活扶助基準に関する検討会」が、2007（平成19）年10月19日の第1回開催からわずか1ヶ月半足らずで報告書をまとめたことに対する批判である。検討会は、5名の学識経験者によって構成され、2008（平成20）年度予算編成を視野に入れて結論を得られるようにと急いだため、10月から11月にかけて5回の検討会を実施するという過密スケジュールのなかで行われた。した

がって、急遽作成されたこの報告書を根拠として生活扶助基準を引き下げること、手続きの面でも問題が大きいと批判が出ている。生活保護基準の重要性に鑑みれば、その引き下げに関する議論は、十分に時間をかけて慎重になされるべきとの意見である⁽¹⁶⁾。検討会の委員からも、「2ヶ月という期間で集中的に審議するのは非常に厳しい」⁽¹⁷⁾という要望が出ており、この問題については、一定程度の期間をかけて詳細にわたって慎重に議論をする必要があったというのはうなずけるところであろう。また、今回の検討会が「厚生労働省社会・援護局長の私的研究会」という位置づけのままでよかったのかも検討の余地がある。もちろん、報告書にもあるように、生活保護基準について、5年に一度の検証作業が今後も継続して実施されるようなので、更なる検討に期待したい。

②次に、今回の生活扶助基準額見直しは、生活保護基準を考慮して決定されている各種制度・施策へ影響を与えることになるという批判がある。最低賃金は2007（平成19）年の法改正で「生活保護に係る施策との整合性に配慮する」（最低賃金法第9条3項）ことになっており、生活保護基準が下がれば最低賃金の引き上げ目標額も下がることになりかねないと懸念されている⁽¹⁸⁾。また、低所得者への施策の中に、生活保護基準の額をその利用条件や減免の基準の設定に用いているものが存在し、保護基準が引き下げられることによってそれらの利用ができなくなる危険性もある。生活保護基準が下がることで、日本のナショナルミニマムに大きな悪影響を及ぼすという主張はこうした不安材料をもとにしている⁽¹⁹⁾。

③生活扶助基準は、低所得世帯との均衡で考えるという相対化したとらえ方だけではなく、健康で文化的な最低限度の生活を保障するための絶対的水準として考えるべきであるという批判がある。水準均衡方式は、所得・消費水準が上昇することを前提に設計された方式であり、1990年代以降のわが国の経済・労働環境下では、生活保護基準の低下傾向が免れえない仕組みとなっている。

そのため、経済成長が望めない不況期には、新たな算定方式または既存算定方式の組み合わせが必要であると言われている。現在の水準均衡方式のもとで、生活扶助水準が、一般世帯との均衡の観点から抑制の方向へ進んでいることは、生活保護制度の理念である生存権保障に反するのではないかという主張もなされている。勤労者世帯にもワーキングプアと呼ばれる低所得者世帯が増加し、それを背景として、水準均衡の名の下に生活扶助基準額の見直しが行われようとしているときに、反論として、「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問い直し）、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限度の生活があるのではないかという新たな問いがいま投げかけられている⁽²⁰⁾。

④低所得層との比較で生活扶助基準の妥当性を検証するのは、消費水準均衡方式に対する一面的な理解にすぎないという批判がある。消費水準均衡方式とは、被保護世帯と一般世帯との格差に留意する方式である。消費水準均衡方式における妥当性は、平均的一般世帯の消費支出、低所得世帯の消費支出、被保護世帯の消費支出、この3つの間の格差の均衡をみていくことによって検証される⁽²¹⁾。また、生活保護受給世帯の生活実態の分析も重要となる。生活扶助給付額のみでは、生活保護を受給している世帯の消費実態の分析は不十分であり、消費支出構成の特異性やその変化などを総合的に検討しなければ、水準均衡にはなりえないという批判がなされている⁽²²⁾。

⑤社会的格差是正に効果を発揮する役割が期待されるという視点からも、生活保護基準を検討する必要があるという批判がある。かつて格差縮小方式が導入されたのは、一般国民の平均消費水準に比較して低所得層の消費水準の上昇が大きく、消費水準の階層別格差縮小の傾向が見られるのを前提としてきた時代である。当時は低所得層へのキャッチアップ、もしくは低所得層との均衡という目標は、生活保護受給世帯の生活水準の向上を意味しており、かつ、社会内の格差是正に資することができたのである。つまり、生活扶助基準がまだ低

く、他方で低所得世帯の消費以上に伸びていたことを背景に、低所得世帯に追いつくことで生活扶助を引き上げ、社会の格差是正ができたのである。したがって、低所得層が肥大化し、所得分布の格差も拡大してきた現在においては、社会的格差を是正するための新たな生活扶助基準の設定・検証手法を導入しなければならないという主張がそれである⁽²³⁾。

5 小 括

生活扶助基準については、肉体的・身体的機能の保持が可能か否かという点が重要視されて決定された時代と現在とではまったく社会情勢が異なっている。消費構造が大きく転換してきたことによって、そのつど算定方式も変更されてきた。その時代の社会経済情勢を反映しての変化と言える。現在の水準均衡方式のもとで、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているかどうかを定期的に見極めるために開催された「生活扶助基準に関する検討会」報告書には、次のようなことが盛り込まれている。

「現在の水準均衡方式によって算定された基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれる」。続けて、「現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある」とも指摘されている。ここからも、「『健康で文化的な最低限度の生活』の具体的尺度である生活保護基準を、明確に表すことの困難さ」がうかがえる。

「生活扶助基準に関する検討会」報告書に対する一部の報道で、検討会は給付水準引き下げを容認したというような口調で報じられたこともあり、これを受けて、生活保護受給世帯や低所得世帯の生活への影響を懸念する声が一気に高まって行った。水準均衡方式は相対化した考え方であるため、国民の消費水準が低下した場合、生活扶助基準も低下するという考え方ができる訳であるが、

必ずしもそうならなかった背景には、政策的な判断による一定の配慮が働いてきたとされている⁽²⁴⁾。生活保護基準は政策全体との関連も深く、国の財源問題の影響を少なからず受けていると言えよう。また、国民の公平感や適正感といったような不確定な要素を内包している。こうした多くの不確定要素を持った生活保護水準についての議論は、今後ともかなりの時間をかけて行われなくてはならないし、そうした努力のうえに、やがて国民的合意が得られるような水準が定められていくことになるだろう。

-
- (15) 厚生省五十年史編集委員会『厚生省五十年史』（厚生問題研究会、1988(昭和63)年）。
- (16) 日本弁護士連合会会長声明（2007(平成19)年12月4日）。
- (17) 生活扶助基準に関する検討会 第5回（2007(平成19)年11月30日）議事録。
- (18) 労働者福祉中央協議会会長声明（2007(平成19)年12月7日）。
- (19) 吉永純「ナショナルミニマムとしての生活保護基準」（賃金と社会保障1459号、2008(平成20)年）24-25頁。
- (20) 岡部卓「生活扶助基準引き下げ問題をどう考えるか」（消費者法ニュース76号、2008(平成20)年）113-114頁。
- (21) 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(平成20)年）7-8頁。
- (22) 布川日佐史「高齢加算・母子加算・生活扶助基準の検証に関する論争点」（静岡大学経済研究13巻1号、2008(平成20)年）60頁。
- (23) 布川日佐史「今、なぜ生活保護基準を議論すべきか」（貧困研究1号、2008(平成20)年）71-72頁。
- (24) 実際に90年代半ば以降の非常にデフレが続いた時期に一般の方々の消費水準が増えなかった、あるいは下がったという時期に、保護基準の方を下げるということはないという配慮をしたこともある（生活扶助基準に関する検討会 第1回（2007年(平成19)10月19日）議事録）。

（長 千春）

Ⅳ 自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件

1 取り扱う範囲と内容

現在、産業構造の変化、経済のグローバル化等により、失業率は急激に増加し、雇用形態の非正規化・不安定化が進んでいる。その結果、多様な就労形態が出現し、いまでは就労しているが低賃金の者や短期的な就労を繰り返して生活する者（派遣労働者）など、就労しているが最低生活以下の生活を強いられている者（いわゆるワーキングプア）が増加している。これらの者は、そのまま「貧困」に陥るケースが多い。つまり、生活保護制度が対象とする生活困窮者は、いまや、会社の破綻やリストラ、自営業の廃業といった理由で失業状態にあって最低生活ができない者に加えて、就労しているが現実には最低限度の生活以下の収入で生活することを余儀なくされている者も多く含まれるようになって来た。

一方で、わが国の生活保護制度は、これまで稼働能力を有する生活困窮者の保護受給を否定的に捉えてきた。その理由は、わが国では稼働能力の活用等の要件を定める生活保護法第4条「補足性の原理」について、この制度が公費によって賄われていることや国民感情・社会倫理という観点から、稼働能力の活用を厳格に解し、受給を認めない傾向にあるからである⁽²⁵⁾。ただ、前述のように、稼働能力を有しながら生活困窮に陥っている者、就労してはいるものの低賃金のため生活ができない者といった新たな要保護者が登場してきている現状をみると、「補足性の原理」をどのように解釈するか、特に稼働能力を有する生活困窮者については「稼働能力活用要件」をどのように解釈するかということがあらためて問い直されなければならないように思われる。

そこで、現行の生活保護制度の中で、稼働能力活用要件を、保護申請時と保護受給後の両者に分けて、その問題点を検討した後、これから稼働能力活用要件をどうとらえていくべきか考察していくことにしたい。その上で、2005（平

成17) 年度から始まった「自立支援プログラム」をどう発展させ、活用していくのかを論じたい。自立支援プログラムの位置づけ次第では、保護受給中の稼働能力活用要件の判断要素も変わってくると考えられるので、就労自立支援プログラム⁽²⁶⁾の今後の課題と方向性を明らかにするとともに、稼働能力活用との関係についても考察することにした。

2 これまでの稼働能力活用要件の判断とその問題点

まず、日本の生活保護法における稼働能力活用要件については、林訴訟で、「法4条1項に規定する『利用し得る能力を活用する』との補足性の要件は、申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提とした上、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」という解釈が示されている⁽²⁷⁾。また、この林訴訟の高裁判決を踏襲する形で、2008（平成20）年度の生活保護実施要領（以下、「実施要領」と略す。）では、初めて「稼働能力の活用」という規定が設けられた⁽²⁸⁾。その内容としては、以下のとおりである。

「事務次官通知第4」では、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」

「社会局長通知第4」では、「1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」

また、判断にあたっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。

2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけでなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。

3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。

4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」

厚生労働省の通達では、稼働能力活用要件は、「稼働能力を活用していないとはいえない」ことを判断するのではなく、「稼働能力を活用しているか否か」の判断をすることになっている。つまり、この規定では、要保護者が求職活動等によって稼働能力を「活用している」かどうかを判断することになるのである⁽²⁹⁾。この結果、保護申請時における稼働能力活用の判断が厳しくなり、これが要保護者の保護受給を妨げる要因となっている。

このように現行の制度では、稼働能力活用要件は、稼働能力を有する要保護者に保護を支給することを否定する方向で用いられてきたといってよい。しかし、これが現行の生活保護法の解釈として、妥当であるかどうかは今一度考えてみなくてはならない。むしろ、法4条1項の「あらゆる能力の活用を要件として行う」という文言を、受給を否定する方向ではなく、いかに稼働能力を有する要保護者のための最低生活保障制度として機能させていくかという積極的な方向で考えていくべきではないだろうか⁽³⁰⁾。

例えば、旧生活保護法4条は次のような規定であった。

「左の各号の1に該当する者には、この法律による保護は、これをなさない。

1 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者、その他

生計の維持に努めない者

2 素行不良な者」

新生活保護法が、旧生活保護法の上記適用除外規定を削除したことから考えて、まず生活に困窮している者には保護を与えることを前提にして、その後で、受給要件を満たしているかどうかを判断するのが順当な解釈ではないかと思われる。つまり、保護申請時には、稼働能力を活用する意思やそれが活用できる客観的な状況にあるかどうかということを厳密に判断するのではなくて、まず、「生活に困窮する」（生活保護法1条）かどうかを判断して、要保護者が保護を必要とする場合や急迫した状況にある場合は、とりあえず保護を支給した後、その後の自立支援の過程で改めて稼働能力活用等を判断して、保護を継続することが必要かどうかを決定すべきではないかと考える⁽³¹⁾。

また、保護申請時における稼働能力の判断として、厚生労働省は「あらゆる努力をはらってもなおかつ勤労収入を上げることができない場合には、本人の能力の活用に努力している限りにおいて、保護の要件を満たすものといえる。」と通知している。この「あらゆる努力」とは、どのような努力であり、どのくらいの努力をすれば保護受給決定に至るのか、その具体的な条件等は示されていない。この「あらゆる努力」の解釈として、実際に就労することができなくても「誠実に求職活動をしていれば稼働能力を活用していると判断する」という通知もだされている。これによれば、行政が要保護者が真摯な態度で求職活動をしていると判断すれば、稼働能力の活用要件を満たすと解釈できるので、かなり主観的な判断の余地もあるのではないかと思われる。このように通達の中で「あらゆる努力」という曖昧な表現が用いられているために、自治体によっては独自の基準を定めて、保護開始前1ヶ月の間、2日に1回職業安定所に通ったかどうかを「あらゆる努力」の判断基準として、保護開始とするようなやり方をとっているところもある⁽³²⁾。

最後に、稼働能力活用要件は個人的要素と社会環境的要素に分けて判断して

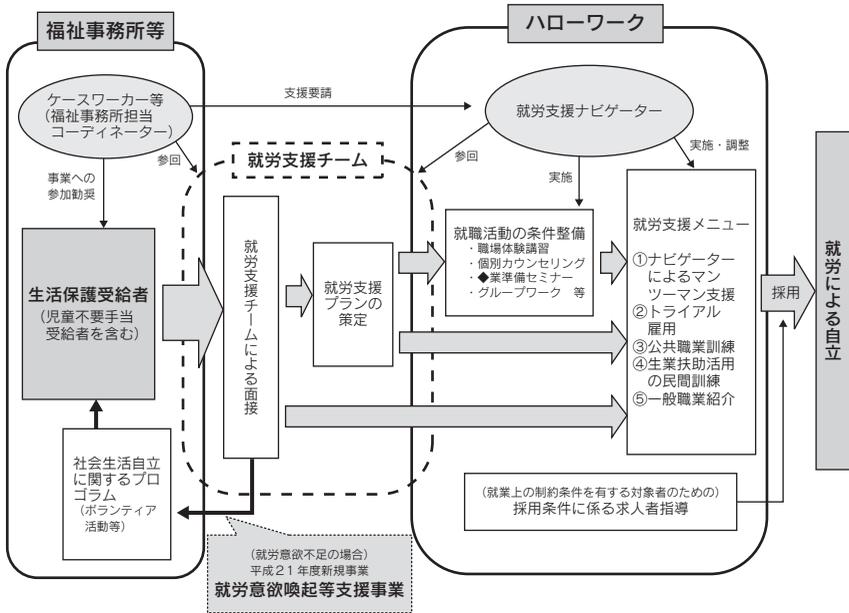
いく必要があるということをおきたい。例えば、ジョン・ローマー（John Roemer）は、個人の責任と社会的条件・環境との関係から、人々の社会経済的な境遇の不平等のうち、環境的諸要因（民族、宗教、両親の学歴・職業などの違い）は個々人でコントロールすることが不可能な要因であるので、最終的に生じてくる格差については、社会的に是正する必要があるが、同じ環境に属する場合であっても、個人によって「努力の度合い（degree of effort）」に違いが生じうる。しかし、努力による格差は、環境の違いだけでは帰せられず、まさに個人の責任の問題であるから、それを是正する必要はないと述べている⁽³³⁾。

この分析を基に、稼働能力活用要件を考えると、稼働能力を有する者が未就労なのは、個人の責任に帰する部分と社会環境に帰する部分があることになる。社会環境的部分については、これは個人の責任を追求することはできないので、行政による援助・支援が必要である。このように考えてくると、保護申請時における要保護者の稼働能力の判断については、機械的に個人の行動や努力の程度だけを見て「真摯な態度での求職活動」しているかどうかを評価することは適当ではない。むしろ、稼働能力を有しながら就労についていない場合には、雇用状況などの社会環境的要因も関係しているのであるから、その時の要保護者の状況（これまでの生活環境、学歴や職歴）と、経済停滞や不安定な雇用形態の出現といった現在の社会的環境を十分に考慮した形で、求職活動に関する「あらゆる努力」をしているかどうかを判断しなくてはならない。

3 生活保護受給者に対する就労支援プログラムの現状と今後の方向性

被保護者の自立支援の状況（ここでは特に就労支援プログラムについて述べていく）としては、2008（平成20）年12月現在で、就労支援に関するプログラムは全自治体の97.6%に当たる852の自治体が策定している。

図表8 ハローワークとの連携による生活保護受給者等就労支援事業



出典：厚生労働省資料

生活保護受給者等就労支援事業により、支援対象者数7,487人のうち、就職した者は3,865人（2008(平成20)年4月～12月）となっており、就労支援員を活用した福祉事務所の自立支援プログラムによる就労支援では、参加者33,408人のうち、就職・増収した者が9,328人（2008(平成20)年4月～12月）となっている。また、2009（平成21）年度からは就労意欲喚起支援事業が展開されており、就労意欲や生活能力等の低い者や就労経験がないなどの就労に課題を抱えている者のためのカウンセリングや生活能力向上のための訓練等が実施されている。

この就労支援事業の実施過程については、「生活保護受給者等就労支援事業」の通達（『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラム実施要綱について）（平成17年3月31日雇発第0331019号）、『生活保護受給者等就労支援事業』

活用プログラム実施要綱に係る留意事項について」（平成17年3月31日社援保発第0331003号）によって明示されている。その具体的な実施過程については、おおよそ以下の通りである（図表8参照）。

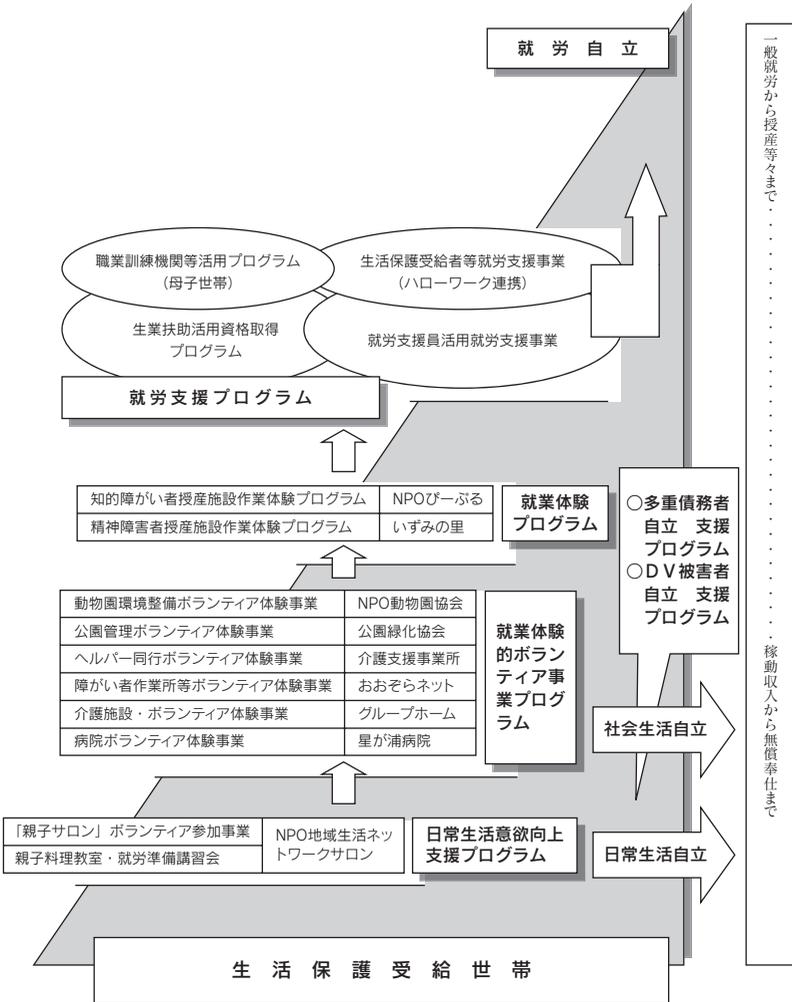
①事業への参加に合意した生活保護受給者（児童扶養手当受給者を含む）が、就労支援チーム（事業担当責任者、ナビゲーター及び福祉事務所担当コーディネーターで構成される）による面接を受ける。②この面接後に、就労支援チームはケース会議を行い、支援対象者の希望や就労意欲等を勘案し、支援方針を決定する。③また、必要に応じて、職業安定所と福祉事務所等が行う支援と本人の就業活動の内容を計画的に定める就労支援プランが、本人の希望や状況・ニーズ等に応じて個別に策定される。④この面接及びプランに従って、就労支援ナビゲーターが就職活動の条件整備や就労支援メニューを実施する。⑤そのような活動を経て、就労することを目指す。しかし、この実施過程において⑥就労支援事業に参加する旨の同意をしたが、合理的な理由がなく参加を拒否する場合は、文書による必要な指導指示を行う。⑦文書による指導指示にもかかわらず、支援メニューに参加しなかった場合（または、参加を希望しなかった場合、効果が期待できない場合）は、支援者に対する就労支援事業を打ち切ることができる」とされている。

また、各自治体で実施される「就労支援員を活用した福祉事務所の自立支援プログラム」の先駆的な事例として、釧路市の生活保護自立支援プログラムがある。このプログラムの全体概況については、図表9のとおりである。

釧路市の自立支援プログラムの実施過程としては、①支援対象者には、日常生活意欲向上プログラムを通して、日常生活自立を図り、②就業体験的ボランティア事業により、社会生活自立を図った上で、③就労体験プログラムや就労支援プログラムを行い、就労自立を図っていかうとするものである。このプログラムの特徴としては、全体を通して就労に関する支援となっているが、就労自立だけを意識したプログラムではなく、支援対象者の基礎的な生活習慣や社

会関係を確立するための日常生活自立や社会生活自立につながるようなプログラムが準備されていることである。

図表9 釧路市生活保護自立支援プログラムの全体概況



出典：厚生労働省資料

厚生労働省は、生活保護受給者に対する自立支援の方向性として、今後、自立支援の取組みを更に推進するため、①生活保護受給者の抱える多様な課題にできるだけ対応できるようにすること、②幅広く多様な自立支援プログラムを策定すること、③対人援助技術やケースワーク等に関する研修を通じて、担当職員の専門性や対人援助技術の向上を図ることが重要であるとしている。また、就労支援に関しては『『福祉から雇用へ』推進5か年計画』の中で、就労支援プログラムを全市町村で策定するとともに、当該プログラムの一環である生活保護受給者等就労支援事業の支援対象者の就職率を、2009（平成21）年度までに、60%に引き上げること等、生活保護受給者の就労を推進することを目標としている⁽³⁴⁾。

今後、この就労支援プログラムをどのように発展させていくかによって、保護受給中の被保護者の稼働能力活用要件との関係も変わってくるだろう。

4 稼働能力活用要件の再検討

ここでは、稼働能力活用要件を、①保護申請時における判断と、保護受給後の判断との違い、②就労自立支援プログラムと稼働能力活用要件との関係に分けて考察していく。特に、今後は、新しく創設された自立支援プログラムと稼働能力活用要件との関係が重要になってくると考えるので、その点については、自立支援プログラムの位置づけを明らかにした後、その課題について論じることにはしたい。

① 保護申請時における判断基準

2節で紹介したように、稼働能力活用要件は、「保護の実施要領」により、具体的な判断基準としては以下の3つの要素が示されている。ここでは、保護申請時の稼働能力の判断として、この判断要素の何が問題となっているのかを検討し、稼働能力を有する要保護者が生活保護制度を利用しやすくするためにどうすればよいかを考えてみたいと思う。

まず、稼働能力があるか否かの判断は、保護申請者の年齢や医学的な面に加え、職歴や生活歴等のみで客観的かつ総合的に判断を行うとされている。しかし、実際の判断では「医学的にみて働くことができるかどうか」ということが評価の中心的基準になっており、その稼働能力を活用したとしても現実に最低限度の生活ができるのかどうかという社会的な評価の面が欠けている。そのため、稼働能力を有しており、この程度の軽い疾病では働くことができるという理由だけで、「保護を要しない」と判断され、生活保護から排除されるおそれがある⁽³⁵⁾。

次に、第2の要素として「稼働能力を活用する意思」があるか否かの判断については、行政が保護申請者の稼働能力活用をどのように評価するかによって、判断が異なってくる。また、「真摯」な態度で求職活動をしたかどうかで判断するとあるが、その者の置かれた身体的、精神的、社会的状況によっては、それが実行できない場合もある。例えば、求職活動をしようとしても、ハローワークに行く交通手段がない場合、履歴書の書き方がわからない場合や連絡手段等がないといった様々な理由により、求職活動ができない者もあり、そのような者は、この判断基準では、能力を活用する意思がない者とされてしまう。だから、保護申請時に、求職活動等の実際の活動をどの程度しているかだけで判断するのではなく、本人に具体的に、就労支援プログラム等の訓練・援助を受けさせながら、その過程で、能力を活用する意思があるかどうかを確認することが妥当ではないのか⁽³⁶⁾。そうすることで、これまで稼働能力を活用する「あらゆる努力」に関する評価を、申請者の求職活動の状況などにより、行政庁が主観的に判断してきたものが、就労自立支援プログラムの参加意欲・態度等を通して判断することになれば、行政に被保護者の意思や行動についての客観的な評価方法を与え、能力を活用する意思があるかどうかを個別の具体的な立証することが可能になると考える。

最後に、実際に「稼働能力を活用する就労の場」を得ることができるか否かという要件についてであるが、林訴訟において、名古屋地裁判決では、原告の

健康状態からして建築資材運搬などの重労働に従事する能力はなかったこと、野宿者が400人を超える状況では就労先を見つけることは困難であったと認定している（具体的な就労可能性）。しかし、名古屋高裁判決では、当時の有効求人倍率からみて、真摯な態度で就労先と交渉すれば就労の可能性はあったと判断している（抽象的的就労可能性）。実施要領を見ると、「地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報」といった文言や「真摯に求職活動を行ったかどうか」という文言が見られ、このことから鑑みても、実施要領は、高裁判決で出された抽象的的就労可能性説を採用したものとなっている。しかし、この抽象的的就労可能性説では、就労の場があるかどうかという就労可能性の場の判断であり、その者がその職について、どのくらいの収入を得ることができるかどうかという点については考慮されていない。すなわち、ただ求人倍率等により、何等かの就労できる場があるのではないかという評価をする限り、稼働能力を有する者は一般的に求人倍率が高いという理由だけで生活保護が受給できなくなってしまう危険性がある。積極的な求職活動を行った結果、その者の稼働能力に見合った何らかの就労が見つかったとしても、最低生活費を越える収入を得ることができなかった場合、その者が生活保護による最低生活費の補充を求めたとしても、他にも高賃金の就労の場があるという理由で「保護を要しない」と判断されるかもしれない。また、「保護を要する」と判断された場合でも、その要保護者は、再び最初の保護の申請から行わなければならないので、保護受給開始までは最低限度以下の生活を強いられることになる。だから、保護申請時における「稼働能力活用」の判断に当たっては、申請者が最低生活を維持できるだけの職に就ける状態にあり、なおかつ、雇用される見込みの高いことが条件として加えられなければならない⁽³⁷⁾。それから、このような個人に合った具体的な就労の場が確保されるかどうかという判断のほかに、その世帯が抱える社会的問題についても留意する必要がある。例えば、被保護世帯は育児や介護等の日常生活上の問題に加え、多重債務や精神的な疾患等によ

る社会的入院、DV、虐待等の様々な社会的問題を抱えていることも多い。また、相談に乗ってくれる人がいないなどの対人関係が希薄になっている場合もある。このような問題が、日常生活や社会生活に影響を与え、労働習慣の形成や求職活動等の妨げになっている場合も往々にしてある。例えば、稼働能力があると判断されても、その世帯に上記のような社会的な問題があり、現在の状況では最低生活を営むことが難しいと判断された場合には、保護を受給しながら、その世帯の抱える問題を解決した上で、就労できるようにサポートする必要があるのではないだろうか。ただし資産等があった場合は、その世帯の生活が安定した時点で、保護費を返還してもらおう等（生保63条）の措置をとることも可能であろう⁽³⁸⁾。

これまで見てきたように、現行制度での稼働能力活用要件の行政解釈では、保護申請時に行政の恣意的な判断要素が介入する余地があることから、自治体によっては、稼働能力を有する要保護者が保護を受給できないような事態が起きてこないとも限らない。そこで、これまで述べてきたように保護申請時の稼働能力活用要件を緩和する方向で解釈し、できるだけ稼働能力を有する生活困窮者にも、生活困窮状態であれば保護を受給させ、保護受給中に各自治体が準備する就労自立支援プログラムを通して、その者の能力に見合った稼働能力を活用できる就労の場（その準備のための職業訓練や職業教育等を含む）を提供する過程で被保護者の稼働能力活用の有無を判断していくことが望ましいと考える。

② 就労自立支援プログラムと稼働能力活用

現在、3節で示したような就労支援プログラムが展開されている。地域差はあるが、「生活保護受給者等就労支援事業」や「就労支援員を活用した福祉事務所の自立支援プログラムによる就労支援」を中心に、稼働能力を有しており、かつ、就労阻害要因のない被保護者を対象に就労支援事業が展開されている。このような事業により、参加者が就労できるように援助し、その結果、一定の

成果を上げている。しかし、いまだ、就労による自立⁽³⁹⁾を達成するための十分な支援が展開されているとはいいい難い⁽⁴⁰⁾。本来ならば、このプログラムは被保護者の状況を正しく把握するアセスメントから始まり、本人が積極的に就労計画作成に参加し、専門的知識を有するケースワーカーの下で、就労による自立を達成するための支援が行われるべきである⁽⁴¹⁾。なぜなら、当時の生活保護法制定に携わった関係者は、生活保護法第1条に定める「自立の助長」に関して、「[その人の]内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をして能力に相応しい状態において社会生活に適応させること」をいうのであり、惰民防止という調子の低いものではないと語っている⁽⁴²⁾。すなわち、この内容を踏まえるならば、就労支援プログラムでは、支援対象者の就労可能性を十分に把握した上で、その者の適性に応じた支援・援助が展開されなければならないことになる。また、この就労支援プログラムを創設するきっかけとなった「生活保護の在り方に関する専門委員会」報告書においても、「被保護世帯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」で就労自立支援プログラムが検討されている。そうなれば、当然、プログラムの内容も、被保護者の就労意欲を喚起させるような支援を行い、最低生活以上の収入を得ることのできる職種に就くための職業訓練を実施し、保護から脱却した後も安定して生活できるような職業紹介まで、支援対象者の就労可能性に応じた一連のプログラムが展開されなければならない。つまり、とにかく低賃金でも何らかの就労に従事してもらうというのではなく、5年後、10年後の長期的に安定した生活を見据えた就労支援が準備される必要がある。

また、このような就労自立支援プログラムを展開していくためには、被保護者が権利として自立支援プログラムを活用できるようにすべきであり、そのためには、自立支援システム（就労自立支援のみならず日常生活自立支援及び社会生活自立支援も含む）を生活保護法の中に明確に位置づけなければならない

い⁽⁴³⁾。しかし現在は、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成17年3月31日社援発第0331003号，厚生労働省社会・援護局長通知）という通達を根拠にして、地方自治法245条の4第1項に基づく技術的助言により、実施機関に対して自立支援プログラムの策定の要請が行なわれているのみである。すなわち、保護の実施機関と被保護者の間の法的な関係についてはなんらの規定もない現在の法体系のもとでは、自治体にはこのプログラムを義務として実施する必要はなく、同時に、被保護者も権利としてこの自立支援プログラムの実施を求めることはできない⁽⁴⁴⁾。現在のようなプログラムの位置づけでは、被保護者は自立支援のニーズがあったとしても保護の実施機関の取り組み姿勢によってはそのサービスを受けることができなくなることも起こりうる。被保護者の権利規定が今のように不十分であれば、積極的に自立に向けての努力をしない被保護者については、生活の維持・向上の義務（生保60条）違反として、保護を停止・廃止することもありうるかもしれない。そうになると、就労を強制するための手段としてプログラムが利用されることにもなりかねない。そのような弊害を防止するためにも、この自立支援プログラムをすべての稼働能力を有する生活保護受給者（場合によっては、自立支援プログラムに参加を求める要保護者も含め）が権利として活用でき、かつ、自立支援過程で被保護者に対する就労強制や不当な理由による保護の停止・廃止が行われることがないように、被保護者の権利が実定法上にきちんと規定されることが必要である。例えば、被保護者側から見た権利保障規定として、十分なオリエンテーションを受ける権利、個人的な事情を十分把握するためのアセスメントを受ける権利、自立計画に出来る限り参加者の希望が反映される権利、参加を免除されたり、就労を拒否できる正当な理由の明確化などが挙げられる⁽⁴⁵⁾。また、各自治体間でプログラムの内容の差異が生じないように、プログラム策定の最低基準の提示や就労支援の内容等に関する弾力的で統一的な基準を法律に規定することが必要である⁽⁴⁶⁾。

このように被保護者の権利の側から就労自立支援プログラムが構成されるならば、稼働能力活用要件の判断材料として自立支援プログラムを位置づけることも可能となるのではないか。なぜなら、稼働能力を有する受給者が、本人の希望に沿った形で職業訓練や求職活動機会を与えられ、それを経た後に、当該受給者に活用できる場（就労場所）が提供されたとしたら、もしそれを拒否するととなると、果たしてその本人に稼働能力を活用しようという意思があるのかどうか疑わしくなるからである。ただし、繰り返しになるが、このプログラム参加に当たっては、参加者の意見等が十分考慮され、参加者の合意の下に自立促進プログラムが進行されることが前提である。もちろん、要保護者がプログラムに参加するまでは、生活保護法27条の2（「保護の実施機関は、要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」という規定のもとに、要保護者に対して十分な相談及び助言が行われなくてはならない。

しかし、正当な理由⁽⁴⁷⁾がなくプログラムに参加しなかった場合や参加をかくなく拒んだ場合には、稼働能力活用要件を満たしていないという理由で、法27条の指導・指示による保護の変更及び停・廃止がありうると思う。この補足性の原理が現行生活保護法に盛り込まれたのは、この法が資本主義社会における自己責任の原則に対する補足的役割を果たすものであることを示している。そのことは、生活保護法60条の「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない」という義務規定にも現れている。したがって、自立支援プログラムによって、その者の個性や自己決定権が尊重された形で支援が行われ、しかも、その者にふさわしい職種の稼働能力活用の方が提供された以上は、その職種に従事することで自立した生活を行う義務があるからである。また、職業選択の自由との関係についても、これまでの職歴や保有する資格等を勘案して、その者に合った職業選択が準備されているのであれば、正当な理由なく職業訓練や職業紹介を拒み続

ける場合には、稼働能力活用の意思がないものと判断されることも仕方のないところであろう。ただし、この判断がなされると、被保護者が最低限度を下回る生活を強いられることになるので、当然、保護の変更及び停・廃止は慎重になされるべきである。例えば、被保護者がプログラムによる適切な支援を拒否した場合であっても、生活保護法62条4項に定める被保護者に弁明の機会の確保がなされなければならないし、自治体の側に、被保護者には適切な支援を拒否した正当な理由がなかったということを立証する責任があることも明文化すべきであろう⁽⁴⁸⁾。

このように、就労自立支援プログラムが、受給者をとりまく就労阻害原因の正確な把握、適切なアセスメント、参加者の希望や意思を尊重した自立計画、専門的知識をもった支援チームからの指導・教示など、実効性のある専門性の高いプロセスで構成されていくとすれば、それは、受給者の長期的な安定的就労に繋がっていくものと思われる。

5 小 括

これまで、現行の生活保護制度の中で、稼働能力を有する生活困窮者をどのようにして保護の対象とし、その上で就労による自立を図っていくのかということについて述べてきた。しかし、これを生活保護制度の中だけで、すべての稼働能力を有する生活困窮者を援助していくことは極めて困難である。なぜなら、財源問題に加えて、支援対象者には失業の問題だけを抱える者から、そうではなくて、DV、メンタル面でのダメージ、多重債務、引きこもり、社会的孤立など社会的な問題を抱えている者まで幅広く存在しているからである。当然に、民法や医療制度、各種福祉制度との連携は欠かすことができない。

失業による生活困窮者を例にあげれば、まず雇用保険制度における失業者・不安定就業者のための生活保障と就労支援システムを拡充することが必要である。また、この雇用保険の拡充を進めるだけでなく、雇用保険制度と生活保

護制度の狭間にいる者への支援として、生活保障と就労支援を同時に行うような新たな制度を創設することも課題になってくるだろう⁽⁴⁹⁾。新たな制度を創設した場合は、要保護者の稼働能力活用要件とともに「社会的問題（精神的な疾患、心身の障害、孤立、社会関係の希薄等）を抱えているか否か」という判断基準が準備されるべきである。それは、このような社会的問題を抱えている場合は、就労の問題を解決するよりも、まずもって日常生活や社会生活の問題に対する自立支援を優先的に行う必要があるからである。

いま、稼働能力を有するという点で失業者と生活保護受給者をひとまとめにして、就労自立支援プログラムでカバーしようとする動きがある。しかし、失業者であろうと、生活保護受給者であろうと、すべての稼働能力を有する生活困窮者を生活保障と就労支援を同時に行うという新たな制度でカバーするという考え方にはにわかに賛成しがたい。生活保護制度の中では、社会的問題を抱える稼働能力を有する生活困窮者に対して、まず日常生活自立や社会生活自立を確保することを先決にして、被保護世帯が安定した生活を取り戻すための公的な金銭援助も含めた最低生活保障を十分に、ある程度長期的に行った上で、就労による自立を目指す就労自立支援を行っていくことが望ましいからである。

⁽²⁵⁾ 石橋敏郎「資産・能力活用と公的扶助」（日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法、法律文化社、2001（平成13）年）189-190頁。

⁽²⁶⁾ 本稿では、現行の制度で行われている就労に関するプログラムを「就労支援プログラム」といい、「就労自立支援プログラム」とは、支援対象者が就労による収入により最低限度の生活をおくることができるようにするために、その者の就労可能性に応じたプログラムのことを指す。

⁽²⁷⁾ 名古屋地裁判決（平8・10・30判タ933号109頁、賃社1193・1194号76頁）、名古屋高裁判決（平9・8・8判タ969号146頁、賃社1212号28頁）。

⁽²⁸⁾ 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』（中央法規、2008（平成20）年）155-156頁。

⁽²⁹⁾ 布川日佐史「生活保護法における自立支援と稼働能力活用要件」（社会保障法24号、2009（平成21）年）175頁。

- (30) 木下秀雄「最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務—ドイツとの比較から」(賃金と社会保障 No.1470、2008(平成20)年) 47頁。
- (31) 石橋敏郎注(25)、前掲書、191-192頁。
- (32) 布川日佐史「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」『社会政策研究 6』(東信堂、2006(平成18)年) 56-78頁参照。
- (33) ジョン・ローマーの議論に関しては、秋元美世「生活保護における「補足性の原理」再考—福祉の欠如と個人責任をめぐって」(週刊社会保障 No.2382、2006(平成18)年)。後藤玲子「ジョン・ローマー：機会の平等アプローチと社会保障」(海外社会保障研究138号、2002(平成14)年)。盛山和夫「福祉にとっての平等論」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』(東京大学出版会、2004(平成16)年)などを参照。
- (34) 厚生労働省編『平成20年度版厚生労働白書』(ぎょうせい、2008(平成20)年) 125頁。
- (35) 布川注(29)、前掲書、175頁。
- (36) 石橋敏郎「生活保護法と自立」(社会保障法第22号、2007(平成19)年) 46頁。
- (37) 布川注(29)、前掲書、175頁。木下注(30)、前掲書、48頁。
- (38) 石橋注(25)、前掲書、192頁。では、「生活を困窮している者には保護を与えることを前提にして、…生活保護法第4条3項を適用して、急迫した事由に該当するとみて、すみやかに必要な保護を行い、事情によってはその後で返還してもらう等(同63条)がとれるようにしたと理解できる」と述べている。
- (39) ここでいう「就労による自立」とは、公的な制度から金銭給付を受けずに自らの就労により自活した生活を営んでいくことである。菊池馨実「自立支援と社会保障」(菊池馨実編著『自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』、日本加除出版、2008(平成20)年) 362頁を参照。
- (40) 読売新聞(2008(平成20)年1月1日)では、就労支援事業の支援対象者のうち、8%が、最低生活費を上回る収入を得て保護を廃止に至ったと記載している。
- (41) 就労支援プログラムのアメリカの実施過程については、石橋敏郎「アメリカにおける公的扶助制度の最近の動向について—公的扶助受給者に対する就労奨励政策の展開—」(日本社会保障法6号、1991(平成3)年) 134-141頁参照。
- (42) 小山進次郎『改訂・増補 生活保護法の解釈と運用』(全国社会福祉協議会、1951(昭和26)年) 92頁。
- (43) 例えば、菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」(季刊社会保障研究39巻4号、2004(平成16)年)では、新たに条文(仮に新法3条の2とする)を起すべきであると述べている。具体的には、「①本法が生活に困窮する国民の自立の支援をめざすものであること、②国民には、その能力に応じて自立を図る責務が課されるこ

と（法60条参照）、③国には、国民の自立の助長に向けたさまざまな施策を講じ、援助を行う責務が課されること（法27条の2参照）、④前3項にいう自立は就労による経済的自立のみを意味するものと解釈されるべきでないこと、を規定する」と述べている。

- (44) 丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」(社会保障法第24号、2009(平成21)年)185頁。布川注(29)、前掲書、171-172頁。
- (45) 石橋注(36)、前掲書、52頁。
- (46) 丸谷注(44)、前掲書、193頁。
- (47) ここでいう「正当な理由」とは、雇用保険法32条の正当な理由や児童扶養手当における減額措置に対する「正当な理由」が参考になるだろう。
- (48) 行政側の立証責任についてのドイツの事例について、木下秀雄「最低生活保障における稼働能力活用義務と扶助支給制限—ドイツ連邦社会扶助法を手がかりとして」(賃金と社会保障 No.1270、2000(平成12年)年) 58-71頁。に詳細な内容が述べられている。
- (49) 布川注(29)、前掲書、178-179頁。

(坂口 昌宏)

V おわりに

生活保護受給者の増、一般低所得者層の拡大という現象を受けて、日本でも生活扶助基準そのものの見直しの提案、老齢加算・母子加算の廃止、受給者を就労へと結び付けていくための自立支援プログラムの実施という一連の生活保護行政改革が進められてきた。背後に、生活保護財政の急激な悪化があることは言うまでもない。

まず、生活保護水準についてであるが、「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法25条）とは具体的には月額いくらをさすのかは難しい問題である。朝日訴訟最高裁判決（昭和42年5月24日）がいうように、それは「抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、文化の発展、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定的要素を総合考量してはじめて決定できるも

の」だからである。そして、多数の不確定的要素とは、「当時の国民所得、国の財政状態、国民の一般的生活水準、都市と農村の生活格差、低所得者の生活程度、生活保護を受けている者の生活が保護を受けていない多数貧困者の生活より優遇されているのは不当であるとの国民感情」などが含まれると判示している。不確定的要素の判断に「国民感情」などというそれ以上の不確定的要素が含まれているとなれば、生活保護基準の算定が困難を極めるのは当然のことであろう。マーケット・バスケット方式から現在の水準均衡方式へと算定方法が移ってきたが、それぞれにメリットとデメリットがあり、これが最適の算定方式だといえるところまでにはいたっていない。

まして、景気悪化や国民経済の停滞を理由としたとしても、現在の給付水準を引き下げるとなれば、反対意見が続出することは目に見えている。「生活扶助基準に関する検討会」報告書（2007(平成19)年11月30日）でも、生活扶助基準額について、「現在の基準額は、かつての基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護水準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある」というように慎重な表現が用いられている。また、その後、この報告書を作成した委員が連名で出した「生活扶助基準に関する検討会報告書が正しく読まれるために」（2007(平成19)年12月11日）では、夫婦子ども1人の3人世帯を基準にしてきたこれまでのやり方は、単身世帯が74.2%にも達している現在の状況には適合していないこと、生活扶助基準が引き下げられれば受給者の痛手が大きいこと、よって生活扶助基準額の引き下げについては慎重であるべきとの考えであることを改めて国民に説明しようとしている。生活扶助基準の適否や引き下げの判断が非常に困難であることは誰しも理解できるところであろう。ただ、生活保護受給者の4分の3が単身者であり、高齢者・障害者世帯が全体の8割を超えているという現状や、都市と農村

の生活格差が以前ほどなくなってきたことなどの社会変化は何らかの形で生活扶助基準に反映されるべきであろう。

老齢加算については、老齢福祉年金をすべての高齢者に保障することと、その当時の生活扶助基準の低さをそれによってカバーしようとした特殊な事情のもとに創設されたという経緯があり、それが現在の状況に適合していないことについては一応の了解が得られるところであろう。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用についてはこれを配慮して、生活保護基準本体の中で最低生活水準が維持できるようにさらに検討が加えられなくてはならない。母子加算については、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書が、むしろ母子加算存続の方向で提言していたのに、厚生労働省がこれを段階的に廃止したことに対して批判が集中しているようである。ただ、個別の事情を考慮することなく子どもの人数による一律の加算といったこれまでの方式ではやはり問題が残されると言わなくてはなるまい。「子どもの健全育成」といった要素をどのように扶助基準の中に盛り込んでいくのか今後の検討が待たれるところである。

また、母子世帯には、稼働能力を有する家庭もあり、それに対して、これまでのように最低生活保障給付を与えるだけでなく、これを就労に向けた自立支援給付に転換していこうとする政策は、そのやり方を間違えない限り肯定的に受け止められるところであろう。生活保護受給者に対する就労自立支援プログラムは、何も母子家庭に限った問題ではない。稼働能力を有する受給者に共通の政策である。ただ、母子家庭に関する限り、その多くは何らかの形で就労しているにもかかわらず、所得水準が低く、残りを生活扶助に頼らなくてはならない現実があることは重視されなくてはなるまい。生別母子世帯では末子が低年齢（平均4.9歳）で、子育てのための時間の制約も大きく、結局、母親は、非正規雇用への就労しかなく、その結果としての低賃金労働従事という悪循環が続いている。厳しい雇用環境のなかで、受給者をどのように長期にわたって安

定した雇用に結び付けていくのか、そこには、生活保護基準の見直しや就労促進といった単純な政策では決して実現することのできない厄介な課題が横たわっている。とにかく、低賃金でも何らかの就労に従事させるといった短絡的な政策では、すぐに生活保護に舞い戻ってきてしまい、長期の安定的な生活確保を実現するのは難しいことは、各国の経験をみればたやすく理解できることである。

今回の母子加算廃止の議論も、世界的な傾向であるワークフェア (Workfare) の延長線上にあることはまちがいない。ワークフェアとは、最低生活を維持できない者に対して一方的に給付を行ってきたこれまでの社会保障行政を改め、稼働能力のある受給者に対しては就労に向けての本人の積極的努力を求め、もしそれをしない場合には、生活保護給付の停・廃止もありうるという厳しい措置を含む一連の自立促進政策を言う。ワークフェアは、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツなど多くの国々で実施されている。ただ、稼働能力者の範疇、失業者との関係、自立に向けてのプロセス、停・廃止にいたる場合の要件は、それぞれ各国で異なっている。そのときに問題となるのが「稼働能力の活用」(生活保護法4条)の要件である。わが国では、稼働能力の有無、活用の意思、活用の場所があるかの3要件で判断されているが、一般に稼働能力の活用は、生活保護の受給要件とされている。したがって、稼働能力を活用していないと判断されれば、どんなに生活困窮であってもその入り口のところで受給を拒否されてしまうことになる。むしろ、ドイツのように、稼働能力の活用は生活保護受給権消滅要因とみて、まず、最低生活を維持できないという理由だけで受給を認めた上で、その後、自立支援プログラムに乗せて、就労への支援を行い、その過程で本人の能力から見て期待可能な就労を拒否する場合には、保護の停・廃止を行うというのが妥当なやり方ではないかと思われる。

2009(平成21)年9月、民主党政権が誕生した。民主党はマニフェストで、母子加算を復活させる、父子家庭にも児童扶養手当を支給する、5年以上の受

給者に対して児童扶養手当を減額する現在の制度を廃止するなどを公約にしており、すでに母子加算の2009（平成21）年12月復活に向けての交渉が始まったことがマスコミで報道されていた。母子加算の復活に期待する人もいるだろうし、財源は大丈夫だろうかと不安に思っている国民もいる。また、社会保障は恩恵ではなく受給権と分かっているものの、政権が変わるたびに給付の有無や金額がかくも大きく違ってくるものだろうか、社会保障とはそんなものなのだろうかという疑問を持つ者も少なくないであろう。少子高齢化、世帯の変化、離婚の増加、女子労働者の増加、雇用の不安定化、社会保障財政の悪化など、最近の社会環境の変化の中で、生活保護制度をどのようなものと位置づけ、どのような方向で改革していくのか、今われわれにそのことが問いかけてらる。