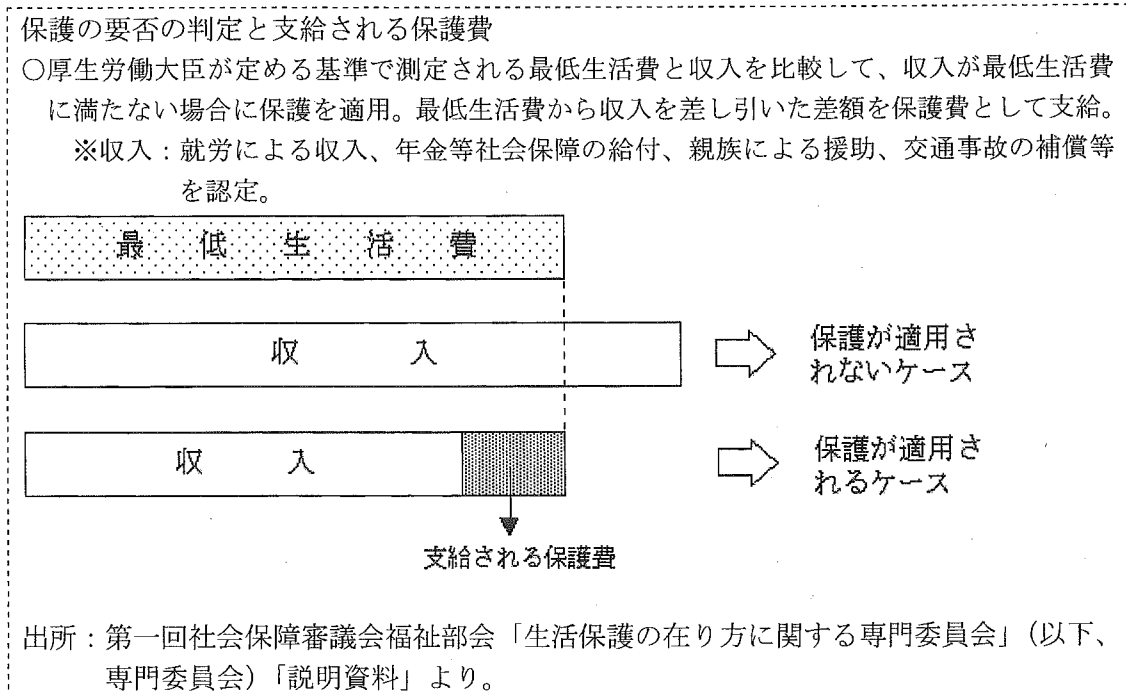


## 1 最低生活費の体系

### (1) 貧困の基準としての最低生活費

貧困とは、健康で文化的な生活水準を満たすことができない状態であり、生活保護が適用される状態である。生活保護法ではこれを「要扶助状態」とよび、要扶助状態かどうかを、当該世帯について認定した最低生活費と、認定した収入（「収入充当額」）との対比によって決定する。なお、世帯構成などによって需要が異なるため、最低生活費は個々の世帯ごとに、生活保護基準という尺度を用いて測定され、設定される。



生活保護の要否判定基準を貧困基準とするなら、次の三つが貧困の判定基準を上下させることになる。

第一は、世帯の範囲である。生活保護を受給する権利は世帯員個人が持つが、保護の要否は世帯単位で認定される。認定の際、誰までを同一世帯とするかが問題となる。

第二は、最低生活費の額である。厚生労働大臣が定めている基準の適否が問題となる。

第三に、勤労控除である。要否判定における収入は勤労収入総額のことではなく、そこから勤労控除分を除いた額なのである<sup>8</sup>。

第一、第三の検討は他に譲り、本稿は第二の論点である最低生活費の設定方法とその妥当性の検証の問題に課題を絞って検討する<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 「被保護世帯に収入があった場合、世帯の最低生活費から当該収入を差し引いた不足分を保護費として支給するのが基本であるが、勤労収入を得るためには、勤労に伴って被服費や知識・教養の向上等のための経費が必要となることから、勤労収入のうちの一定額を控除する。」（第一〇回専門委員会説明資料）

ただし、最低生活費は勤労被保護世帯を前提にして算出されるのであって、勤労に伴う諸経費はすでにその中に入っているはずである。勤労控除は、就労へのインセンティブを高めるためのものである。性格を明確にするべきである。

<sup>9</sup> 世帯の範囲については、どの範囲まで住居と家計を共通にしている他者の収入・資産を認定できるのか、また、その者の最低生活需要をともに参入できるのかを、現代の家族の実態に合わせる必要がある（第一一回専門委員会資料3 布川委員提出資料、参照）。

## (2) 最低生活費の体系と実態

生活保護制度における最低生活費は、経常的生活費のうち、衣食のための生活扶助、家賃等住宅費のための住宅扶助、義務教育に要する費用のための教育扶助と、一時的ニーズに対応する医療扶助、生業扶助、出産扶助、介護扶助、葬祭扶助の八種類の扶助の体系から成り立っている<sup>10</sup>。

①生活扶助	{	第1類費（個人的経費－飲食物費、被服費等）
		第2類費（世帯共通的経費－光熱水費、家具什器費）
		加算（特別な需要に対応する経費。老齡加算、母子加算等）
②住宅扶助、③教育扶助		
④医療扶助、⑤生業扶助、⑥出産扶助、⑦介護扶助、⑧葬祭扶助		
勤労控除		

これらのうち、衣食などのいわゆる日常生活に必要な基本的経常的経費を定めているのが、生活扶助である。生活扶助の基準額(生活扶助基準)が最低生活費の中心である。生活扶助の基準額は、第一類費と、第二類費からなる。第一類費とは、飲食物や被服費など個人単位に消費する生活費についての基準であり、年齢別に金額が設定されている。第二類費とは、世帯全体としてまとめて支出される経費、たとえば、電気・ガス・水道代や家具什器費などであり、世帯人数に応じて基準額が設定されている。

さらに、「必要即応原則」にもとづき、特定の状態にある人には特別の需要があると認め、特別経費分の基準を加算として上積みしている。加算には、障害者、老齡、母子、妊産婦、介護施設入所者、在宅患者、放射線障害者、児童養育、介護保険料の九種類がある。

標準3人世帯(33歳男、29歳女、4歳子、1級地-1)の生活扶助基準 (2005年、円)

		33歳男	29歳女	4歳子	
生活扶助	{	第1類費	106,890	(40,270+40,270+26,350)	
		第2類費	53,290	(3人世帯)	
		児童養育加算	5,000		
		計	165,180		

最低生活費およびその中心となる生活扶助基準額は、一般国民の生活水準との相対的關係で決めるということになっている。最低生活費(貧困との境界)を、消費支出をもとに、相対的なものと捉えているのである。一九八四年以来、最低生活費の決定においては、生活保護世帯の消費水準と一般国民の消費水準との格差を、一定比率に維持するということが原則とされてきた。

「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関連において捉えられるべき相対的なものであることは既に認められており、この点については昭和五八年の中央社会福祉審議会意見具申においても言及されているところである。」(第二回専門委員会説明資料)

<sup>10</sup> このうち生活保護申請時の要否認定の際には、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助を合わせた額がその世帯の最低生活費とされる。

一般勤労世帯における一人当たり消費支出額と、生活保護受給勤労世帯における一人当たり消費水準額との格差は、一定比率で推移してきた（表1）。厚生労働省によれば二〇〇〇年では、勤労世帯の一人当たり平均消費支出額は九、八万円であり、生活保護受給世帯の一人当たり消費支出額はその六九%、六、八万円である。世帯員三人の被保護世帯ならば、六、八万円×三＝二〇、四万円の消費支出が可能となるように、最低生活費が設定されているということである。

なお、三人標準世帯の生活扶助基準額そのものは上記のように一六、五万円である（一級地一）。生活扶助基準額に、住宅扶助、教育扶助などを組み合わせ、さらに勤労控除を上乗せした最低生活費によって、一般世帯の六九%の消費支出が可能になっているのである。

表1 一般勤労者世帯と被保護勤労者世帯の1人当たり消費支出額の推移  
(全国1人当たり 単位:円)

年度	一般勤労者世帯 消費支出額	被保護勤労者世 帯消費支出額	格差	年度	一般勤労者世帯 消費支出額	被保護勤労者世 帯消費支出額	格差
S59	75,149	50,447	67.1%	H5	97,157	66,248	68.2%
S60	76,518	51,700	67.6%	H6	97,144	66,726	68.7%
S61	78,161	53,602	68.6%	H7	98,529	67,241	68.2%
S62	79,350	54,360	68.5%	H8	100,623	68,540	68.1%
S63	82,559	56,376	68.3%	H9	100,743	69,048	68.5%
H元	86,147	59,058	68.6%	H10	100,553	70,002	69.6%
H2	90,431	62,182	68.8%	H11	98,046	66,931	68.3%
H3	94,108	64,220	68.2%	H12	98,652	68,396	69.3%
H4	96,254	65,591	68.1%				

(資料) 一般勤労者世帯 : 総務省「家計調査」

被保護勤労者世帯 : 厚生労働省「被保護者生活実態調査」

出所 : 第二回専門委員会説明資料

## 2 最低生活費の決定原則

### (1) 低所得世帯へのキャッチアップから一般世帯との均衡へ

相対的に決めるというときに、何と何との相対関係なのか、また、両者の間の格差はどのような論拠で正当化されるのか、この点を確認する必要がある。歴史的にみると、高度成長期の「低所得世帯と同じ水準の生活を保障する」という考え方から、八〇年代に、「国民全体の一般的な生活様式から逸脱しない消費水準を保障する」という考え方に転換したことが重要なのである<sup>11</sup>。

一九六〇年代初頭に国として相対的貧困観を明確にした時期には、一方で、零細製造業平均賃金レベルへの最低生活費引き上げが課題とされた。「厚生行政長期計画構想」(一九六一年七月)は、一九七〇年度には製造業平均賃金の六三%の水準となるよう生活扶助基準を引き上げて

<sup>11</sup> 本稿では「国民」という言葉を使うが、筆者としてはそれを日本国籍を有する者に限定するのではなく、国籍や滞在資格を問わず広く住民全般という意味合いで用いている。

いく必要があるとした。

他方、一九六四年一二月の「社会福祉審議会生活保護専門分科会中間報告」は、一般国民の平均消費水準と比較して、低所得階層の消費水準が大きく改善し、消費水準の階層別格差は縮小したにもかかわらず、被保護世帯の消費水準をみると、一般世帯の消費水準との較差が縮まらないばかりか、被保護世帯の消費水準の改善が低所得世帯の消費水準の改善から大きく取り残されている実態を明らかにした。これにもとづいて生活保護専門分科会中間報告は、被保護世帯の消費水準を低所得世帯の消費水準にまで引き上げるべきことを提起した。

長期計画構想は賃金水準との格差を課題にしているが、生活保護専門分科会の議論では賃金との格差は問題とされていない。その代わり、生活保護専門分科会は「被保護世帯の消費水準と一般世帯の消費水準との格差」、および、「被保護世帯の消費水準と低所得世帯の消費水準との格差」、この二つを明確に認識し、それぞれを縮小すべきとしていた。

そのうえで、この時点では、低所得世帯(具体的には、全国勤労世帯第一・一〇分位階級等の世帯)の消費水準と生活保護世帯の消費水準との格差を埋めることを課題とした。最低生活費改善の目標を低所得世帯の消費水準との格差是正に置いたのである。そのため、毎年の基準額の改定にあたっては国民一人当たり消費水準伸び率や消費者物価指数というマクロ指標だけでなく、格差縮小率という指標を加えて基準額の引き上げを図るとしたのである(格差縮小方式)。

その後、生活扶助基準の改善が進んだ。しかし、一九八〇年時点では、被保護世帯の消費内容と一般世帯のそれとの間には質的な違いがあり、被保護世帯の消費水準には貧困性が強く認められた。また、社会生活に関する支出については、一般世帯のみならず、低所得世帯(第一・一〇分位階級)と比べても著しく低いことが問題視されていた(一九八〇年一二月「中央社会福祉審議会生活保護専門分科会中間とりまとめ」)。

最低生活費が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達したと評価したのは、一九八三年「中央社会福祉審議会意見具申」である<sup>12</sup>。格差縮小方式によって給付水準を改定してきた結果、一般世帯との間の均衡は妥当となったとの評価である。これ以降、生活扶助基準の改定は、生活保護受給世帯と一般国民の消費水準の格差を現状で保つことを原則とし、そのために国民の消費動向に合わせて生活扶助の給付額を変更するという方法(いわゆる消費水準均衡方式)に転換した。具体的には、基準額の改定に当たってそれまでの格差縮小率という指標をなくし、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎として毎年の基準額を改定することとなったのである<sup>13</sup>。

---

<sup>12</sup> 「総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。」(第二回専門委員会説明資料)

<sup>13</sup> 「改定の考え方

○生活扶助基準の改定は、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決定することとしている。

○具体的には、この民間最終消費支出の伸びを基礎とし、生活扶助以外の扶助の対象となる家賃等を除外するとともに、人口増減の影響を調整して改定率を設定している。」(第五回専門委員会説明資料)

## (2) 維持すべき消費水準格差

維持すべき消費水準の格差とは、実際にはどの程度のものことなのだろうか？ 意見具申の直後である一九八四年三月に厚生省社会保険局保護課が監修、出版した『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会発行）によれば、その当時の格差は表2のとおりである。

厚生省保護課は、三つの格差を見ている。格差を検討するにあたり留意すべきは、第一に、格差そのものの水準及び生活保護基準の程度を検証するには、現実に保護を受けている世帯の生活水準（消費支出水準）の測定が重要かつ必須の作業であるとして、被保護労働者世帯の消費支出を『全国被保護者生活実態調査』をもとに測定していることである（項目Cの金額）<sup>14</sup>。また、第二に、低所得勤労者世帯の消費支出（項目Bの金額）としては、『社会保障生計調査』をもとに、第一・一〇分位ではなくそれより高めの第一・五分位と第二・五分位階級の世帯の消費支出を取り上げていることである。これが当時の厚生省保護課が保護基準の妥当性を検証する前提であった。

表2 1人1月当たり消費支出と格差（東京）

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1982年
A：一般勤労者世帯	9,039円	14,636円	24,659円	49,071円	71,530円	76,416円
B：低所得勤労者世帯	-	11,246	15,982	33,994	50,497	55,829
C：被保護労働者世帯	3,437	7,351	12,648	28,421	42,274	46,758
格差 C/A	38.0%	50.2%	51.3%	57.9%	59.1%	61.2%
格差 C/B	-	65.4	79.1	83.6	83.7	83.8
格差 B/A	-	76.8	64.9	69.3	70.6	73.1

出所：厚生省保護課『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会、1984年、P.69）をもとに作成。

格差の実態を見てみよう。まず、C/A、すなわち、被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と、一般勤労者世帯の一人当たり消費支出を比べると、一九六〇年には前者は後者の三八%だったのが、一九八二年には六一・二%となり大幅に改善している。

また、C/B、すなわち、被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と、低所得勤労者世帯の一人当たり消費支出を比べると、一九七〇年までに格差が縮小し、七〇年代半ば以降は前者が後者の八三%台で推移している。

一九八三年の中央社会福祉審議会意見具申が「一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準」であるとし、この格差をそのまま維持せよとしたのは、この表のC/Aが六一・二%という水準である。その前提として、七〇年代半ば以降C/Bは八三%台であり、被保護勤労世帯の一人当たり消費支出と低所得世帯の一人当たり消費支出の格差はすでに縮小し、被保護勤労世帯の消費水準は低所得世帯のそれに追いついたという認識がある。

なお、表からわかるように、C/AおよびC/Bは一貫して改善してきたが、B/Aすなわち、一般勤労者世帯の一人当たり消費支出と低所得世帯の一人当たり消費支出との格差は、一九六五年時点よりも拡大したままである。低所得世帯が貧困基準に近づいたままということである。低所得世

<sup>14</sup> 「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のが全国被保護者生活実態調査である。したがって、この調査結果を基に、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（消費支出水準）が測定される。これは、前項で述べた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、比較時の金額およ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となっている。」（厚生省保護課『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会、一九八四年、六八ページ）

帯の消費動向に注意が必要なことが意識されていた<sup>15</sup>。

では、その後この三つの格差はどのように推移してきたのか、そして現在の最低生活費の水準は妥当なのだろうか？ 専門委員会における検証作業を振り返ってみよう。

### 3 専門委員会における最低生活費の検証

#### (1) 検討の経過と特徴

五〇年ぶりに生活保護制度の抜本的見直しを行なうと鳴り物入りで二〇〇三年八月に設置されたのが、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」である。専門委員会は、まず生活扶助基準に関わる検討を行い、それを「中間とりまとめ」として提出した（同年一二月）。〇四年一月からは保護の要件の見直しや自立支援プログラムの導入などについて検討し、〇四年一二月に「利用しやすく自立しやすい生活保護制度へ」という基本方向を掲げた「報告書」を取りまとめた<sup>16</sup>。

専門委員会は、生活扶助基準については、モデルとなる勤労三世帯の生活扶助基準額が妥当かどうか、低所得世帯との比較をもとに検討した。また、生活扶助の展開、すなわち、モデルである勤労三世帯の生活扶助基準額を第一類費と第二類費にわけ、さらに、第一類費は年齢ごとに、第二類費は世帯人員ごとに、それぞれの基準額を決めていく方法と乗率などについて検討した。あわせて、老齢加算と母子加算の見直しを検討した。老齢加算に関しては、六〇歳代後半の単身低所得世帯と七〇歳代の低所得世帯の消費支出の比較をもとに、七〇歳代の被保護者に老齢加算に相当する特別需要があるか検討した<sup>17</sup>。

今回の検証作業で注目すべきは、第一に、“生活扶助基準給付額は、低所得世帯の生活扶助に相当する消費支出額と等しくなければならない”を原則として、生活扶助基準額の妥当性を検証したことである。一般国民全体とではなく低所得世帯との比較であり、比べる中身も、低所得勤労者世帯の「生活扶助相当支出額」<sup>18</sup>と生活扶助給付金額そのものを

---

<sup>15</sup> 「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、五八年一二月の中央社会福祉審議会の意見具申にあるように、少な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。」（『同上書』、七〇ページ）

<sup>16</sup> 報告書の内容へのコメントは、拙稿『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』の読み方ーポイントとコメント』『賃金と社会保障』通号一三八八、二〇〇五年二月、四一〇ページ、全体に対する評価は、拙稿『生活保護制度の在り方に関する専門委員会』を終えて』『福祉のひろば』二〇〇五年四月号、三二一三五ページを参照。

<sup>17</sup> 最終「報告書」では、勤労三世帯の生活扶助基準についてはとりあえず「基本的には妥当」としつつも、高いと指摘している。

生活扶助の展開に関して、三点にわたる問題提起をした。第一が、第一類費の年齢別格差の見直しであり、第二が、世帯人員別生活扶助基準の見直し、第三が、単身世帯の生活扶助基準の創設である。

老齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきことを提言した。母子加算については、見直しの方向性を提起したが、見直しにあたっては慎重な検討が必要であると付記している。

<sup>18</sup> 「生活扶助相当支出額とは、消費支出額の全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの（家賃・地代等、教育費、医療診療代）、生活保護制度で基本的に認められない支出に該当するもの（自動車関連経費等）、被保護世帯は免除されているもの（NHK受信料）、最低生活費の範疇になじまないもの（家事使用人給料、仕送り金等）を除いたも

比べたのである。前者は低所得世帯の消費支出の一部であるが、低所得世帯ゆえの消費構造の特徴を踏まえることなしに、金額だけ抜き出したものである。後者は被保護世帯に給付される金額の一部である。被保護世帯の消費実態の分析は課題とされなかった<sup>19</sup>。

表3 格差の検証

いわゆる水準均衡方式		今回の手法	
A	対 B	A	対 B
一般勤労者世帯	被保護勤労者世帯	低所得勤労者世帯	被保護勤労者世帯
消費水準	消費水準	生活扶助相当支出額	生活扶助基準額

今回の検証作業で注目すべき第二の点は、低所得世帯と比較する前提として、「変曲点」（貧困との分かれ目）なるものの推定作業を行なったことである。低所得世帯のうちどの階層の低所得世帯と比べるべきか、その根拠となったのが「変曲点」の分析結果である。この結果を受けて、低所得世帯のうちでも第三・五〇分位から第五・五〇分位というとても低い層の低所得世帯を比較対照としたのである。

## (2) 変曲点（変局点）＝貧困との分かれ目の確定

変曲点（変局点）とは、最低限度の生活を維持するために必要な収入の限界を示す点である<sup>20</sup>。

- 「収入階級ごとの消費支出額を比較すると、所得の減少に伴って、消費支出はゆるやかに減少するものであるが、ある所得階層以下になると、それまでのゆるやかな低下傾向と離れて、急激に下方へ変曲する所得分位があることが認められる。これを『変曲点』と解釈する。
- 社会的に必要不可欠な消費水準があると仮定すると、所得が減っていても、この消費水準を維持しようとするが、ある水準の所得を超えて低くなると、この消費水準を維持できなくなり、急激に消費水準が低下するため、このような『変曲点』が生じると解釈できる。この変曲点を境として、以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものと考えられる。」（第二回専門委員会説明資料）

の。」（第三回専門委員会説明資料）

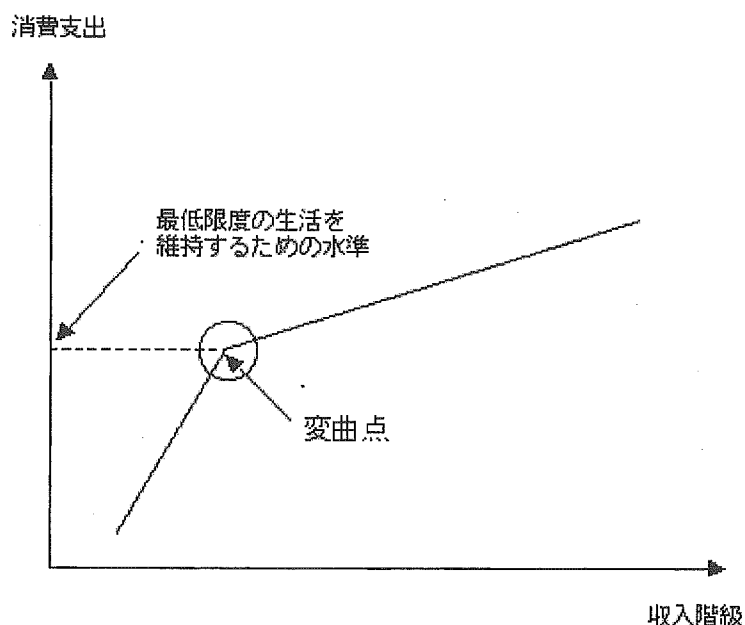
被保護世帯は、生活扶助基準額として受け取った金額全部を消費するわけではない。耐久消費財を購入するため、子供の進学のため、また、急な出費に備えて一定の蓄えをしている。また、勤労収入があれば勤労控除分が消費可能となるので、被保護世帯の消費水準は、生活扶助の給付額より高くなる。いずれにせよ、被保護世帯の消費水準と生活扶助の基準額（給付額）が一致するわけではない。

<sup>19</sup>被保護世帯は、生活扶助基準額として受け取った金額全部を消費するわけではない。耐久消費財を購入するため、子供の進学のため、また、急な出費に備えて一定の蓄えをしている。また、勤労収入があれば勤労控除分が消費可能となるので、被保護世帯の消費水準は、生活扶助の給付額より高くなる。いずれにせよ、被保護世帯の消費水準と生活扶助の基準額（給付額）が一致するわけではない。

<sup>20</sup> 変曲点分析の理論的背景について次の補足発言があった。

「我が国の貧困研究において、籠山京先生とか、中鉢正美先生といった貧困研究において、ここでいうカーブ、変曲点という考え方を示しています。生活の仕方と、それに見合った生活資源で人々の生活構造が形成されており、各階層によりその構造が違うのではないかと。そのことをこの研究者の方々の場合、消費構造の抵抗をカーブという形で考えていたということです。」（第二回専門委員会議事録 岡部専門委員の発言）

### 変曲点



出所 第二回専門委員会 資料

第二回専門委員会において、厚労省保護課より、家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額の分析をもとにした勤労者三人（夫婦子一人）世帯の変曲点が「例示」された。

### 変曲点

変曲点が存在すると 仮定した分位	第3/50分位	第4/50分位	第5/50分位
変曲点における分位	3.70/50分位	3.61/50分位	3.32/50分位
変曲点における消費 支出額	216,746 円	217,901 円	214,096 円

出所：第二回専門委員会説明資料

専門委員会の審議では変曲点分析に関するデータ処理の手法や結果への疑問が続出した<sup>21</sup>。専門委員会として、この分析結果を了承したわけではない。ただし、その後の検証作業を振り返れば、第三・五〇分位と第四・五〇分位の間に変曲点があると前提して検証したことになる<sup>22</sup>。

<sup>21</sup> 「収入と消費の間関係には屈折がなくても、低所得世帯の収入分布の稠密性が違えば、収入階層と消費の間関係には屈折が起こります。この場合変曲点は、人々の収入の分布、ようするにどのぐらい稠密に、ある収入区分に人がいるかということを反映しているに過ぎないという可能性もあると思います。」（第二回専門委員会議事録 八田専門委員の発言）

<sup>22</sup> 「このような考え方にに基づき、第一/一〇分位の勤労者三人世帯の消費水準について詳細に分析して三人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。

- ・ 第一/一〇分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- ・ 第一/一〇分位（第一～第五/五〇分位）のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第一～第二/五〇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) 最低生活費設定原則および検証方法の問題

以上からわかるのは、第一に、消費水準均衡方式とよんできたものが一般世帯の消費水準との均衡（一定の格差の維持）をもとに最低生活費を決めるのではなく、変曲点分析によって最低生活費を決める方式で（も）あったということである。

一般世帯の消費水準との間の格差を維持するということと、変曲点分析にもとづき低所得世帯の消費水準に生活扶助基準を一致させるということは、考え方の異なる別のものである。しかし、一九八三年に生活保護の世帯水準を評価した時の手法は、変曲点を求めて低所得者との均衡を見たのであり、それが消費水準均衡方式にもとづく最低生活費の妥当性の検証手法である<sup>23</sup>、というのが厚労省の現在の見解である。

「家計調査特別集計結果の分析による生活保護基準の水準の検証について

- 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであることは既に認められており、この点については昭和五八年の中央社会福祉審議会意見具申においても言及されているところである。
- 生活保護基準の水準評価については、同意見具申において、当時の生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達しているとの評価を受けたところであり、その水準の検証に当たっては、『変曲点』という概念を用いたものである。」

（第二回専門委員会説明資料）

第二に、生活扶助基準決定の原則は、「変曲点」上にある低所得世帯の「生活扶助相当消費支出額」に、生活扶助基準額を一致させることであるということになる。こうなると、一般世帯と被保護世帯の消費水準の相対的な検討は不必要となる。それゆえ、被保護世帯の消費水準に関する実態分析は不必要ということになる。一九八三年当時は、被保護世帯の消費水準の検討こそ、生活保護基準の程度を検証する上で重要な指標とされていたはずであるが、そうではないということになる。

さらに、第三の問題は、今回の検証で提起された「変曲点」は、これ以下だと生きてゆけないという絶対的貧困との分かれ目を示す変曲点なのか、世間一般の普通の生活様式からの逸脱が始まる変曲点なのか、この確認がされていないことである。変曲点分析の手法そのものへの疑問はとりあえず置くとしても、変曲点は大部分の一般国民が維持してきた生活様式を保てなくなる限界点として位置づけるべきものである。例示された変曲点は、その位置づけが曖昧であり、絶対的貧困の境目であるかのような意味合いが持たされ、結果として変曲点はとても低いところに設定されることとなった。

専門委員会に先立ち、厚労省は二〇〇一年一〇月に「社会生活に関する調査検討会」を設置し、一般低所得世帯及び被保護世帯の家計と社会生活の両面について生活実態を調査し、最低生活費に関する検討を進めていた。研究成果の概要が第二回専門委員会で報告された。それによれば「社会生活に関する調査検討会」は変局点を抽出するために、「社会生活に関する調査」の質問項目を活用して、生活様式の質を示す指標（「社会生活指標」）を

---

・第一／一〇分位のうち、残りの第三～第五／五〇分位の消費水準（結果として第一／五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。」（専門委員会「中間とりまとめ」より）

<sup>23</sup> なお、一九八三年に生活扶助基準の妥当性を検証した時には、変曲点は第二、九九一五〇分位にあったとのことである。収入階級第三・五〇分位が当時の貧困の分かれ目ということである。（第二回専門委員会説明資料）

作成している<sup>24</sup>。その指標をもとに「一般流布モデル」、「生活格差モデル」、「収入モデル」それぞれ三人標準世帯の変局点を明らかにしている<sup>25</sup>。この調査はある所得以下になると社会生活に関する消費支出、社会的経費が急激に低下することを明らかにした。低所得世帯と被保護世帯の生活実態を分析しており、被保護層が社会的に孤立した生活を送っている様子も明らかにしている。

ただし、「社会生活に関する調査検討会」の研究成果を専門委員会における生活扶助基準の検討においてどのように活用するのか、明瞭な提起は行なわれなかった。社会生活調査の変局点と、厚労省の出した変曲点との関連は明確ではなかった。

結果として、第三～四・五〇分位というとても低いところに変曲点が想定され、専門委員会としては、被保護世帯の生活実態を見ないまま、生活扶助基準をこの低所得世帯層の消費額へ引き下げるという暗黙の政策的含意を明示する報告書をまとめることとなった<sup>26</sup>。今後に多くの課題を残したと言わざるをえない。

以上述べてきたように、最低生活費の算定にあたって、一般世帯の消費水準との相対的格差を原則にするのか、変曲点分析をもとに貧困の境目を確定するのか、または両者を関連させて最低生活費を決定するのか、結局のところ曖昧なのが現状である。現在の給付額が妥当なのかどうかも検証しきれていない。

生活保護が定める最低生活費を基準として貧困を測るには、まずは現在の最低生活費が妥当な水準なのかどうかを、三つの格差をもとに検証しなおし<sup>27</sup>、最低生活費の設定そのものに関する社会的な合意を作り上げることからはじめなければならない。

#### (4) 相対的貧困の再検証を

貧困とは、国民一般の生活様式および生活の質を保った暮らしができない状態のことであり、具体的な基準は国民一般の消費水準との相対的関係をもとに設定するというのが現在の最低生活費決定原則のはずである。所得格差が拡大してきた現代社会において、この実態を検証しなおさなければならない。

比較する際には、生活全体を比較しなければならない。従来は住宅費と医療費が正確に消費支出に組み込まれていなかった。これらを修正したうえで比較する必要がある。すなわち、持ち家比率の高い一般世帯は高いローンを支払っていても住宅ローンは住居費に含まれないため、住宅ローン分の支出が一般世帯の消費支出額に反映しないことになる。低所得世帯および被保護世帯は借家・借間比率が高い。被保護世帯が住宅扶助で家賃を支払えば、その分は消費支出額に算入され、世帯の消費支出額を高めることになる。生活全般を

<sup>24</sup> 貧困や剥奪という概念をピーター・タウンゼントの考え方をもとに、物質的な剥奪と社会的な剥奪という二つの指標を使い計量化したものである。タウンゼントのいう物質的な剥奪にはこの調査の基礎的項目が、また社会的な剥奪には、この調査の選択的な生活の項目が匹敵する。(第二回専門委員会議事録 岡部専門委員発言を参照)

<sup>25</sup> 「変局点は、いずれの指標においても、補正実収入では四〇万円前後、一六～一八万円、の二点で、補正消費支出では三〇万円前後、二一万円前後、一六万円前後の三点で確認された。」(第二回専門委員会説明資料)

<sup>26</sup> 「平均的に見れば、勤労基礎控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっている」(「専門委員会報告書」)。

<sup>27</sup> 「被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と一般勤労者世帯の一人当たり消費支出の格差」、「被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と低所得勤労者世帯の一人当たり消費支出の格差」、「一般勤労者世帯の一人当たり消費支出と低所得世帯の一人当たり消費支出の格差」、これら三つそれぞれを検証しなおす必要がある。

比較するには、一般世帯の住宅ローンを住居費とみなし、消費支出に組み入れた上で、比較検討すべきである。医療費については被保護世帯の消費支出額の修正作業が必要である。すなわち、被保護者の医療保障は医療扶助として現物給付がなされる。そのため被保護世帯の医療費は消費支出額の中に算入されない。生活全体を比較するには、医療扶助に相当する医療を保険診療で受けた場合の自己負担分を、被保護世帯の消費額に算入する必要がある。これらの作業をした上で、消費支出額の格差を計るべきである。相対的格差がどれだけなのか、より正確に、わかりやすく示す必要がある。

生活保護が設定する最低生活費が適正かどうかを判断する上では、被保護世帯の生活スタイルや生活の質が、国民一般のそれと違ったものになっていないかどうか、被保護世帯の消費実態を検討することが最も重要なのである。そのためには、生活全体を見るだけでなく、生活の多様な側面を個別に取り上げ、一般国民の生活様式からの逸脱が生じていないか、個々の側面ごとに検討する必要がある。とりわけ、友人、知人、近隣などとの社会的なつながりを見るのが重要である。「社会生活に関する調査検討会」が提起した「社会生活指標」はこの点を明らかにしようとしたものであり、今後活用することができる。

さらに、低所得世帯の生活水準の分析が必要である。その際、あまりにも低い階層だけではなく、第二・五分位の低所得世帯の生活実態まで把握しておく必要がある。一人当たり消費支出額が一般世帯平均消費支出額の六〇%台を生活保護基準（貧困基準）としている限り、消費水準で見ると国民全世帯の二五%ほどまでは貧困とみなすということになるのである<sup>28</sup>。広範な低所得層に対して、生活保護で直接カバーすべきか、それとも低所得世帯対策として住宅政策、教育政策、雇用政策などを検討すべきか、こうした分析をもとに対応を明確にしなければならない。

#### おわりに ―ワーキング・プアと生活保護基準―

専門委員会は、被保護世帯の圧倒的多くを単身非稼働世帯がしめている現状をかんがみ、勤労三人モデル世帯とは別に、単身世帯独自の基準設定を提案した<sup>29</sup>。そうすると、単身非稼働世帯の最低生活費をまず確定し、それに勤労控除を積み上げて単身ワーキング・プアの最低生活費を決定するということになる。勤労控除額の設定に際しては、第一に、就労にかかる諸経費と、不安定就労を前提とした生活様式からくる需要や不安定就労ゆえの諸経費を認定しなければならない。第二に、就労インセンティブとして、控除額に幅を持たせる必要がある。

重要なのは、賃金水準と最低生活費の関連である。かつて一九六〇年代には「零細企業平均賃金と生活扶助基準の格差是正」という課題が掲げられ、賃金と最低生計費が相互に引き上げあう関係がみられた。八〇年代以降は、この課題は表舞台から消えた。現在は、最低賃金よりも保護基準のほうが高いとして、賃金の低さが保護基準引き下げの錘になっている。

再度、賃金と生活扶助基準の格差を一定に置くべきという設定が必要になっているのではないだろうか。賃金決定は成果主義の要素を強め、生計費原則（家族賃金）を薄めている。

<sup>28</sup> 拙稿「憲法二五条と生活保護改革の課題」『経済』第一一二号、二〇〇四年一二月、五八ページ、参照。

<sup>29</sup> 「単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要である。」（専門委員会報告書）

ただし、「一般低所得世帯との均衡を踏まえて」という但し書きは要注意である。低所得層に合わせて単身世帯の生活扶助基準を設定するなら、現在よりも低い水準に設定される恐れがある。

総額人件費抑制の流れによって、企業内福利厚生としての住宅手当、家族手当、扶養手当などは減額・廃止されている。賃金は家族の生活費を保障するものではない、言葉をかえれば、賃金は世帯の生活費の一定部分を満たすだけのものであるということになってきた。こうなると低賃金層にとっては、賃金だけでは生計費が保障できないということになる。賃金で生活全般（生計費）をカバーするのではなく、住宅費、教育費は賃金以外のもので別途対応すべきということになる。

賃金はいわゆる「生活扶助相当支出分」をまかなうだけということになる。生活扶助基準額と賃金との間に一定の比率を設定することが、意味を持つようになってきたのである。

## 就労可能な生活困窮者と生活保護制度

(『社会福祉研究』第94号、鉄道弘済会 2005年10月、39 - 45ページ)

はじめに

昨年12月に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」(以下、専門委員会)は2003年夏以来1年半にわたった議論の結果を「報告書」としてまとめた<sup>30</sup>。

専門委員会はその中で、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起し、生活保護制度のイメージを大きく変える可能性を示した。改革の目玉としては、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示した。なお、自立とは就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。

本稿は、就労可能な生活困窮者(稼働能力のある要扶助者)を生活保護が受け入れることになるのか、それとも現状に止まるかが今後の評価の分かれ目であるという立場から、専門委員会の報告書が提起した内容とその後の動きを整理する。

### 1 生活保護の現状－非稼働単身世帯化

本年4月の生活保護受給世帯(被保護世帯数)は102万271世帯、生活保護受給者数は144万9934人である。被保護世帯は過去最高数を更新しており、被保護世帯比率は2%に達した。ただし、受給者数で見ると過去最高なわけではなく、現在の受給者は1984年の水準に戻っただけである。84年の被保護世帯は79万世帯、受給者は現在とほぼ同じ146万人であった。80年代後半から被保護世帯、受給者とも急減し90年代前半には58万世帯、88万人まで減少したが、バブル崩壊後に両者とも増加し始め、特に被保護世帯数が急増し、過去最高に達したのである。被保護世帯の急増と受給人員の増加のスピードにギャップがあるのは、単身被保護世帯が急増しているからである。

生活保護受給世帯の様相はこの20年間に大きく変わった。標準モデル世帯としての稼働3人世帯が被保護世帯の中から姿を消し、単身世帯が現在では全体の75%を占めている<sup>31</sup>。年齢別に見れば高齢者世帯が46%とほぼ半数に達し、傷病者・障害者世帯が36%である。受給者の年齢構成も大きく変わった(図表1)。60歳台と70歳以上が急増した。他方、19歳以下の減少が著しく、30歳台、40歳台も減少した。

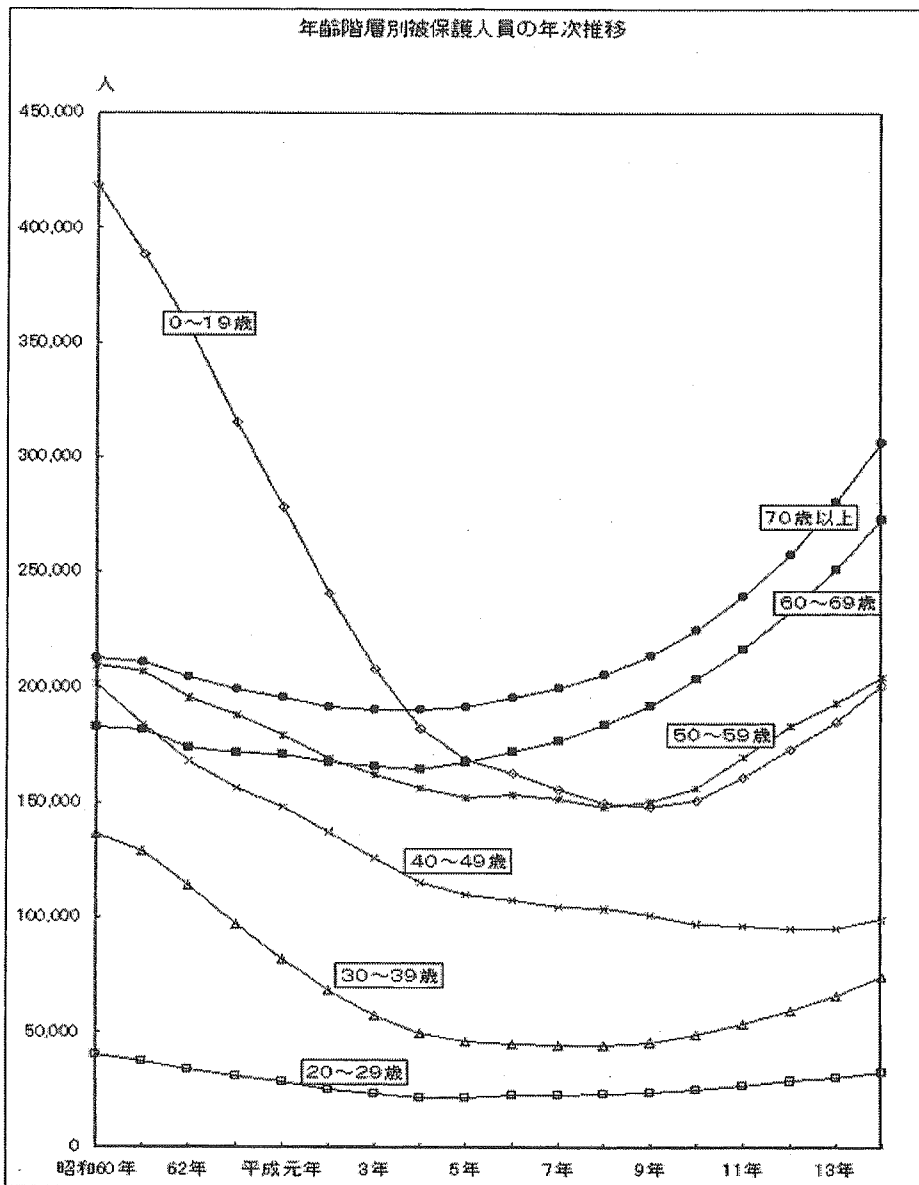
これは生活保護が最後のセーフティネットとして、低年金もしくは無年金の高齢者、障害者の最低生活を支えているということの反映である。老齢年金、障害年金では最低生活を保障できないという問題の反映であり、年金制度の改善が進まない限り今後も生活保護がこうした人たちの最後の受け皿として機能していくことになる。かくして被保護世帯および受給者は今後も増えていくわけだが、本稿が問題とするのは、90年代後半からの完全失業率の急上昇とその固定化、不安定雇用の急増、それに伴う所得格差の拡大という社会

<sup>30</sup> 専門委員会が残した課題については『生活経済政策』No.519(2005年8月号)にまとめた。なお「報告書」は厚労省のHPで公開されている。ご参照いただきたい。

<sup>31</sup> 「平成14年被保護者全国一斉調査(個別)」によれば、被保護世帯83.7万世帯のうち、「3人世帯」は4.7万世帯で全体の5.7%、そのうち「3人稼働世帯」は2.1万世帯で、全体の2.6%に過ぎない。しかもその1.3万世帯は母子世帯である。夫婦と子ども1人のいわゆる標準モデル世帯は5,000世帯ほどである。(「第三回専門委員会説明資料」)

状況が、受給者の実態に充分反映していないということである。失業率と生活保護受給率の相関がこの10年間で急速に失われたとの指摘もある<sup>32</sup>。モデルとされてきた夫婦子どもひとりの勤労世帯が生活保護の中から消えようとしている。世帯主が稼働年齢の一般世帯の中で、生活に困窮しつつも生活保護にアクセスできない多くの世帯がそのまま放置されているということである。

図表1 年齢階層別生活保護受給者数の推移



資料：被保護者全国一斉調査(基礎)

出所：第一回専門委員会説明資料

<sup>32</sup> 駒村康平「セーフティネットの再構築をめぐって」(『生活経済政策』No.103 2005年8月号 P.19)

## 2 貧困基準と貧困世帯の量

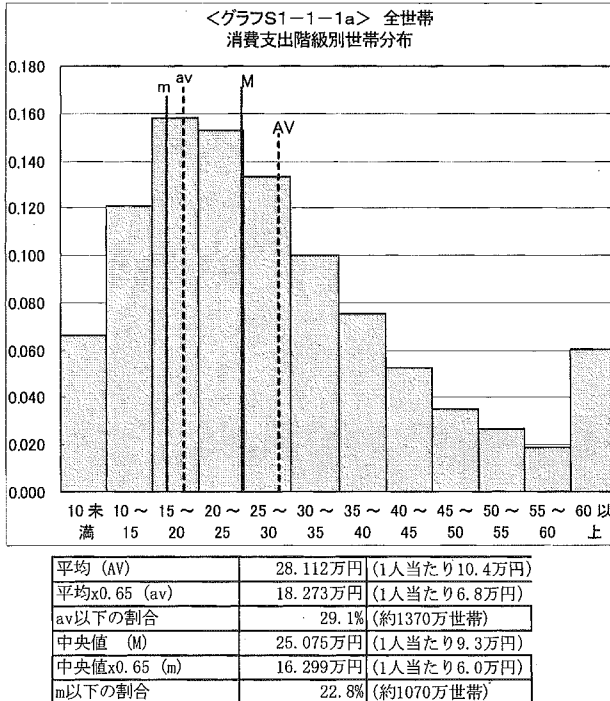
最低生活費（貧困との境界）は一般国民の生活水準との相対的關係で決まる。1984年以來、最低生活費の決定においては、生活保護受給世帯の消費水準と一般国民の消費水準との格差を一定比率に維持することを原則とし、具体的には最終消費支出指標を参考にして生活扶助の給付額を毎年変更するという方法がとられてきた。厚生労働省によれば2000年における勤労世帯の1人当たり平均消費支出額は98,652円、生活保護受給世帯の1人当たり消費支出額は68,396円である<sup>33</sup>。後者は前者の69.3%の水準であり、1984年以來この格差は67-69%台に保たれてきた。一般世帯の7割弱という消費水準が一般的な生活様式から逸脱しない最低限度の消費水準ということである。

世帯ごとの消費支出の分布を示したのが、図表2、3である。avは、平均消費支出額(AV)の65%の水準である。avの額を世帯当たりから1人当たり直すと、生活保護受給世帯の1人当たり消費支出水準（上記、月68,396円）とほぼ一致する。ここが国民一般との相対的關係で決まる健康で文化的な最低限の消費水準である。世帯の分布状況を見るとavはほぼ頂点に位置し、左右の分水嶺になっている。このavの左側が最低生活以下の消費をしている世帯ということになるが、世帯数は左側に行くほど急減している。avが世間一般の生活様式を保てるかどうかの分水嶺であるとみなすことができよう。

左側に属する世帯は「全世帯」（4,678万世帯）中の29%、「3人世帯」（881万世帯）中の25%弱におよぶ。消費水準でみるなら、これだけ多くの世帯が最低生活水準以下なのである。

図表2

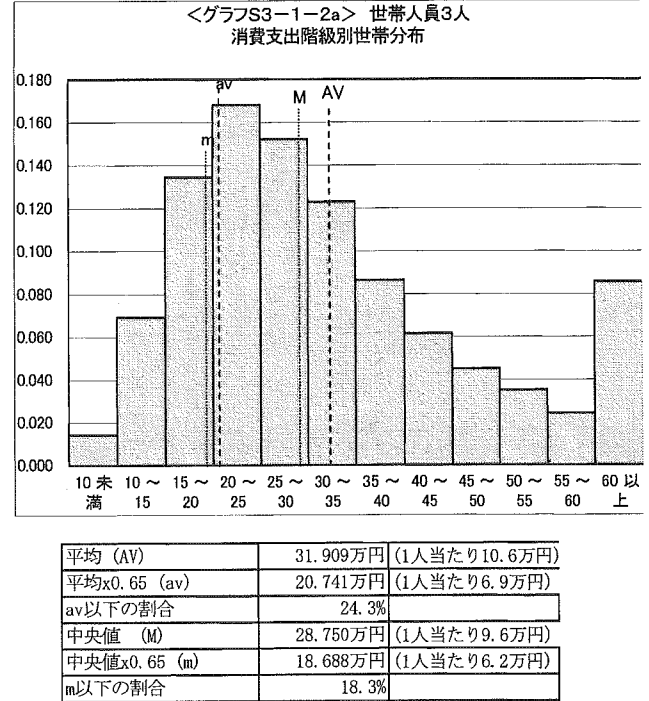
「全世帯」消費支出階級別世帯分布



総務省『平成11年全国消費実態調査』より作成

図表3

「3人世帯」消費支出階級別世帯分布

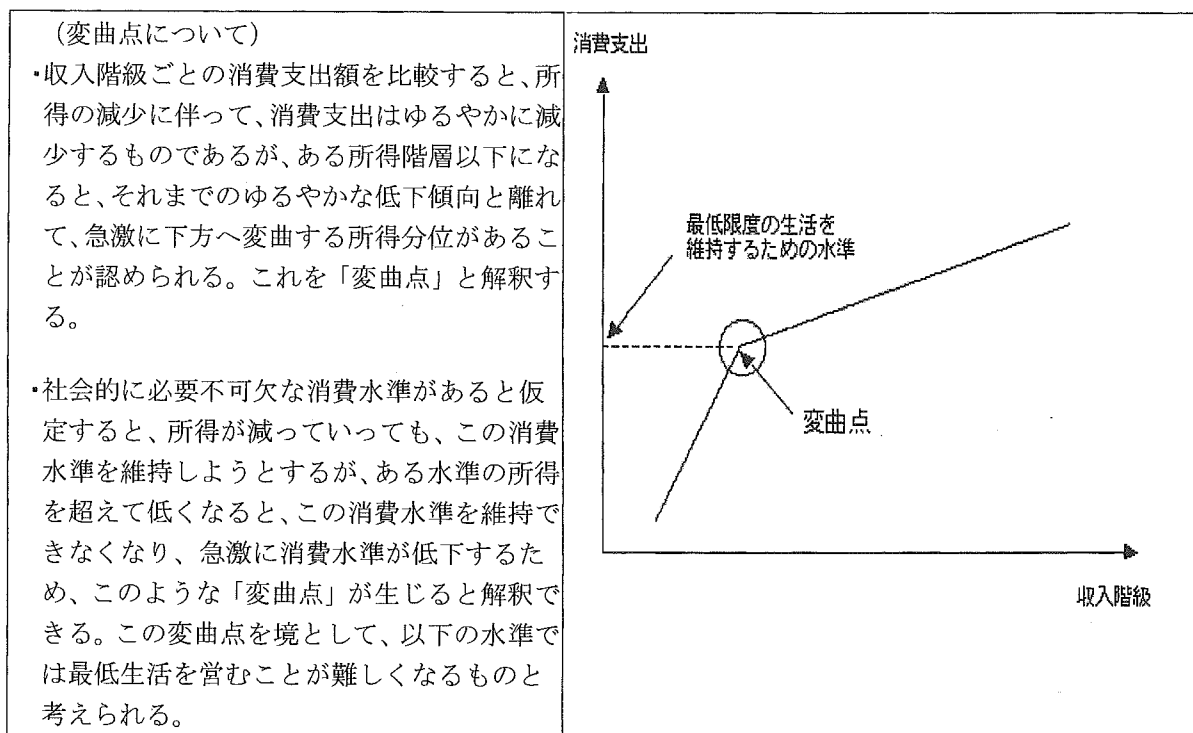


総務省『平成11年全国消費実態調査』より作成

ただし、貧困基準は、消費ではなく、収入でとらえなおすことになっている。国民一般と同じ消費スタイルを維持するのに必要な最低限の所得額が、生活保護でいう最低生活費（＝貧困基準）となる。この所得額をどう算出するかが問題である。それなしには貧困世帯がどれだけ存在するのか検証できない。

今回、厚労省は最低限度の生活を維持するために必要な収入の限界である「変曲点」を推計し、その結果を専門委員会に提示した。変曲点とは図表4のとおりのものである。

図表4 変曲点



出所：第二回専門委員会説明資料

例示された勤労者三人世帯（夫婦子一人）の変曲点は図表5のとおりである。

図表5 変曲点の例示

変曲点が存在すると 仮定した分位	第3／50分位	第4／50分位	第5／50分位
変曲点における分位	3.70／50分位	3.61／50分位	3.32／50分位
変曲点における消費 支出額	216,746 円	217,901 円	214,096 円

出所：第二回専門委員会説明資料

この変曲点をもとにすると、最低生活費がどれだけになるのか、具体的な金額は専門委員会に示されなかった。第1／5分位の平均消費性向は80.3%（平成8－12年度家計調査平均）である。これを用いて図表5に示された変曲点の消費支出額を収入に換算すると月



収 26.7 万円から 27.1 万円ということになる。月 27 万円ほどが 3 人世帯の最低生活費である。

変曲点分析に関する手法については専門委員会で多くの疑問が出された<sup>34</sup>。そもそも、一般世帯の消費水準との均衡（一定の格差の維持）をもとに最低生活費を決めるのではなく、変曲点分析によって最低生活費を検証する手法が、現行の「消費水準均衡方式」の検証手法として妥当なのかどうかは疑問が残る<sup>35</sup>。

とはいえ、ここでは国として貧困基準を示したことの意義の大きさを確認しておきたい。第 3 / 5 0 分位と第 4 / 5 0 分位の間に貧困の分かれ目が存在すると国が認めたのである。勤労 3 人世帯の全世帯を収入によって 50 段階にランク付けたうちの、下から 3 ないし 4 番目に貧困の分かれ目があるということである。その左側が最低生活を営むことのできない貧困世帯であり、勤労 3 人世帯のうちの 6 - 8 % の世帯が貧困ということになる。

先に消費支出でみた 25 - 30 % の世帯という広がり比べれば、公認された最低生活水準以下の世帯比率は 4 分の 1 ほどに減ってしまう。しかし、現在生活保護を受給している世帯は全世帯の 2 % にしか過ぎず、しかもその大半は単身世帯なのである。勤労 3 人世帯だけをとってみても、今より少なくとも 3 - 4 倍の世帯を生活保護がカバーして当然ということなのである。

高齢単身世帯や傷病世帯だけでなく、就労可能な人を世帯主、世帯員に含む勤労世帯（稼働世帯）が生活保護を利用できるようにするには、生活保護の要件のうち、とりわけ稼働能力活用要件の見直しが必要である。

### 3 稼働能力活用要件の見直し

専門委員会は、「利用しやすく自立しやすい制度」へという改革の方向に沿って、稼働能力活用要件に関して 3 つの問題提起をした<sup>36</sup>。

第一に、就労可能なのに仕事につけず生活が困窮している人に、生活扶助をはじめとする所得保障給付を給付できるようにするために、総合的客観的な指針を作ることを提起した。第二に、生活保護の受給要件を二重基準にせよと提起した。自立支援サービス給付の要件を所得保障給付の要件とは別にし、自立支援給付については早めの給付を可能にせよとの提起である。第三に、専門委員会全体の合意としてではなく「意見があった」という表現ではあるが、そもそも現行の稼働能力活用要件規定を見直すべきではないかという提起もした。以下、順に見ていこう。

#### (1) 稼働能力活用状況の評価のための指針を作る

保護の要件として稼働能力を活用していることという規定があるため、稼働能力を有する人（就労可能な人）はたとえ生活に困窮しているのが明らかでも、稼働能力を活用していないと（稼働活動をしていないと）要件に欠けてしまい、生活保護は受給できない。こ

<sup>34</sup> 「収入と消費の間の関係には屈折がなくても、低所得世帯の収入分布の稠密性が違えば、収入階層と消費の間の関係には屈折が起こります。この場合変局点は、人々の収入の分布、ようするにどのぐらい稠密に、ある収入区分に人がいるかということを反映しているに過ぎないという可能性もあると思います。」（第二回専門委員会議事録 八田専門委員の発言）

<sup>35</sup> この点については、拙稿「ワーキングプアと最低生活費(貧困)基準」(『ポリティーク』10号掲載予定)。

<sup>36</sup> 稼働能力の活用要件の見直しの他に、保護の要件・補足性原則の運用については、資産の活用と扶養調査に関する改善の提起をした。詳しくは、拙稿「『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』の読み方—ポイントとコメント」(『賃金と社会保障』通号 1388号、2005年2月、pp.4-10)を参照。

の要件の解釈については批判もあり、稼働能力を活用していなくても保護を給付する場合もあるという運用も行なわれているが、いまだに、稼働能力があるから、稼働年齢だからという理由だけで保護の申請を受け付けないという法に反する窓口対応をしている自治体も多く、様々な混乱が生じている。

専門委員会の立場は、求職活動をしているのに仕事になかなか就けない生活困窮者には生活保護で所得保障ができるようにするということである。そのための指針を作るという提起である。問題は、指針作成の際、稼働能力を活用する場の有無の立証方法をどうするかによって、稼働能力のある人すべてが保護の対象から排除されてしまいかねないことにある。就労意欲があり求職活動もしていた失業者からの生活保護申請に対し、有効求人倍率の数値や職安に求人があることだけをもとに「稼働能力を活用する場はある」と判断し<sup>37</sup>、「稼働能力不活用」を理由に申請を拒否したことが最高裁で容認されている。こうなると必死に仕事を探している人も、「稼働能力を活用する場はあるのに、稼働能力を活用していない」と判断され、保護の申請が拒否されてしまう。

報告書において、本人が抱える就労阻害要因など諸条件を踏まえたうえで地域の求人状況を把握するとしている点が重要である。有効求人倍率や職安に求人があったという抽象的な就労可能性をもとに就労の場があったとして、稼働能力を活用していないなどと判断してはならないということである。専門委員会は稼働能力そのものは可変的なものとするべきであるとも提起した。しっかりしたアセスメントをもとに、稼働能力を活用する場が有るのかどうか判断しなければならない。

## (2) 生活保護の要件を二重基準に

専門委員会は、自立支援プログラムの導入に伴い、所得保障給付に先立ち生活保護の第二の柱である自立支援サービス給付を早めに行えるようにすべきと提起した。所得保障給付の支給決定とは別に、自立支援サービス給付の要件を設定し、給付を決定せよとの提起である。具体的には、自立支援サービス給付の決定については、生活に困窮しているという事実の確認と、稼働能力を活用する意思の確認だけをして、適用を開始するというものである。

生活保護の改革に向けて新たに検討が必要な点がここからたくさん出てくるだろう。

稼働能力を活用しているかどうかの判断なしに、自立支援を開始するのである。こうなると稼働能力のある人は、生活保護の自立支援給付を受けやすくなる。他方、福祉事務所の担当者は就労可能な申請者への対応を変えることになる。就労の意思があることを示した申請者に対しては、たとえその人が稼働能力を活用していないように見えたとしても、自立支援の対象者としなければならないのであり、まずどんなニーズや諸問題および可能性を持った人なのかというアセスメントを始めることになる。生活再建のために、広義の自立支援サービスを実際に提供しなければならないのである。

## (3) 現行の稼働能力活用要件規定を見直す（付記意見）

(1)、(2) の見直しをしても、稼働能力を活用する意思に欠ける人は保護の対象とは

<sup>37</sup> 稼働能力のある失業者（林勝義さん）が保護受給をめぐる最高裁まで争った訴訟における名古屋高裁の判断である。一審の名古屋地裁は、申請当時林さんに稼働能力があるといっても重労働に従事する能力が無かったこと、申請前に可能な限り就労し求職活動もしており明らかに就労意思を有していたことを認めたとうえで、日雇労働市場の深刻な状況では職を見つけることができなかつたのだと、林さんの実情にもとづいた判断をしていた。

この林訴訟の経過と論点については藤井克彦「ホームレス生活保護裁判の現段階」（『賃金と社会保障』No.1297、2001年5月上旬号、pp.4-7）を参照。

ならない。要件を徹底的に見直し、要扶助状態にある人すべてにまず所得保障給付をすべきとの意見である。たとえば、「ニート」など就労意思に欠けているように見える人、就労意思を示せない人を生活保護の自立支援サービス給付の対象とするには、「能力活用がある」という判断要素をなくさなければならない。生活保護制度の在り方を自立支援の観点から見直すに当たっては、稼働能力活用を要件とする規定そのものをなくし、就労を怠る者や稼働能力活用の意思のない人も保護の対象とし、自立支援ができるようにしなければならないのである。

この点については専門委員会としての合意には至らず、付記意見という形での問題提起に止まった。

#### 4 就労可能な生活困窮者を受け入れる流れ

稼働能力の活用要件に関する専門委員会の提起—合意である上記の(1)、(2)—が具体化するなら、生活保護の実施機関は、就労可能な生活困窮者(稼働能力のある要扶助者)を次のような流れで生活保護制度の中に受け入れることになる。

- ①要扶助状態であることを確認し、就労意欲があるのを確認し、自立支援プログラムの対象とする。
- ②稼働能力を活用する場が無いなどのため、稼働能力を活用しようにも活用できない状態(稼働能力を活用していないとはいえない状態)であることを確認し、生活扶助・住宅扶助等所得保障給付の対象とする。
- ③自立支援プログラムに参加し稼働能力を活用しているので、所得保障給付の対象とする。

注目すべきは、申請者に対するアセスメントの性格が変わることである。実施機関としては従来、所得給付の要件を満たしているかどうかを判断するために、申請者の稼働能力のアセスメントをしたり、稼働能力の活用状況を点検してきた。今後、自立支援が先行するとなると、まずは自立支援のためのアセスメントを行なうという順序になる。ここでいう自立支援は、当然、就労斡旋など就労自立のためだけのものではない。生活困窮状態にある人にとっては、就労前の支援すなわち、日常生活支援、地域生活支援がまず重要である。アセスメントを通じて、こうした広義の自立支援のニーズを明らかにし、具体的な自立支援サービスのプログラムを決めることになる。こうしたアセスメントは、従来の保護を出すか出さないかを定めるためのアセスメントとは性格を異にするものである。

①でアセスメントがしっかりできれば、多くの人はおのずと②の所得保障給付につながっていくということになる。①のアセスメントを通じて、それぞれが多様な問題を抱えていて「稼働能力を活用しようにも活用できない状態」であることが明らかになるからである。また①で本人が抱えている就労阻害要因を丁寧に分析するなら、②において、その人にあった就労の場が現実に存在するのかどうかの見極めも確実になる。

最初の時点で自立支援のためのアセスメントをしっかりすればするほど、①と②の間のタイムラグは小さくなるに違いない。担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための「システム的な対応」ができるアセスメントの専門体制を作り上げなければならない。こうして就労可能な生活困窮者を生活保護が受け入れ、広い意味での自立を援助していくという流れが作られていくだろう。

おわりに

専門委員会の提起を受け、全国の自治体は本年度から自立支援プログラムに取り組むこととなった。厚労省は「自立支援プログラム導入のための手引き」や「自立支援プログラムに関する生活保護業務の実施方針の策定に関するQ&A」など、細かな点にいたるマニュアルを用意しつつ、まずは就労支援（「生活保護受給者等就労支援事業」）に優先的に取り組むよう全国の自治体を指導してきた。全国の職安には100名のコーディネーターと60名のナビゲーターが配置された。7月までに都道府県や政令指定都市の生活保護担当部局と労働局・職安との協議会が全国各地で開催された。現在は福祉事務所が選別した対象者に対し、福祉事務所担当コーディネーターと安定所担当コーディネーターの「就労支援メニュー選定チーム」による面接が行なわれ、メニューの選択、実施という段階になっている。

開始直後なのでこれを評価するのは難しいが、自治体ごとにいくつか特徴が出ているようにも見える。多くの自治体は今年度は自立支援を就労支援に限定している。しかもその支援対象者となる人も限定している<sup>38</sup>。初年度として無理をせず、成果をあげようということであろう。他方、たとえば東京都は就労支援事業に力を入れつつも、都独自に「被保護者自立促進事業」として社会参加活動支援、地域生活移行支援、健康増進支援など広義の自立支援の取り組みを始めている。新宿区はこれを受け、全受給者向けの「新宿らいふさぼーとプラン」という基本的な生活習慣の確立や、被保護者が地域で「生活する力」を育む事業を開始した。

就労可能な生活困窮者を受け入れる流れを作りあげる上では、就労支援に限定せず、東京都や新宿区のように広義の自立支援に取り組むことが大切である。今後、こうした動きがどのように展開していくのか注目していきたい。

---

<sup>38</sup> 厚労省は対象者の要件として、「稼働能力を有する者」、「就労意欲がある者」、「就職に当たって阻害要因がない者」、「事業への参加に同意している者」の4つを示している。すぐに就労できそうな人だけを選別して、支援対象にするということである。