

第11章 格差・貧困の拡大と社会保障法の役割

菊池馨実

(早稲田大学法学学術院)

1. はじめに

最近、格差社会の到来に警鐘が鳴らされるとともに、格差・貧困問題に注目が集まっている。格差の不合理な拡大や、貧困問題の悪化が社会的に望ましくない以上、問題の現状を正確に把握し、原因を分析するとともに、既存制度などの改革案を提示するのが、学界の重要な課題である。こうした動向に対し、法律学としても無関心というわけにはいかない。

そこで本章では、社会保障法研究者の立場から、2で、社会保障法学の貧困問題へのアプローチを、歴史的展開を踏まえながら紹介し、3で、法学的見地から注目される最近の幾つかの動向に焦点を当て、4で、社会保障法学が広い意味での貧困問題につき、どのような解決の糸口を提示し得るか、若干の考察を行うことにしたい¹。

2. 社会保障法学と貧困問題

(1) 社会保障法学の展開と貧困問題

実定法の一分野としての社会保障法学の成立は、昭和30年代に遡ることができる²。昭和40年代にかけて、高度経済成長の進展とともに社会保障制度も次第に整備され、それに呼応するように社会保障法という法分野への学問的関心も増していった。社会保障法は、その幾つかの源流の中でも、とりわけ労働法との関係で、その相対的独自性を主張してきたとの側面がある。その議論の中核にあって社会保障法の学問的独立に大きな理論的役割を果たしたのが荒木誠之であった³。

¹ 本章は、基本的に拙稿「貧困解決に社会保障法はいかに貢献できるか」『貧困研究』1号(2008年)30頁以下に依拠し、加筆修正を行なったものである。

² 社会保障制度と社会保障法学の発展についての全体的サーベイとしては、岩村正彦「社会保障法と民法——社会保障法学の課題についての覚書」(編集刊行委員会編『労働関係法の現代的展開(中嶋士元也先生還暦記念論集)』信山社、2004年所収)359頁以下が詳しい。

³ その議論の中核となったのが生活主体論と給付別体系論であった。拙稿「社会保障法における人間像」『法律時報』80巻1号(2008年)70頁、同「社会保障法理論の系譜と展開可能性」『民商法雑誌』127巻4=5号(2003年)587-588頁。荒木理論をめぐる最近の検証として、荒木誠之ほか「《特集》社会保障法学の軌跡と展望・座談会」『民商法雑誌』127巻4=5号(2003年)485頁以下、柳澤旭「荒木『社会法』理論の基点と展開——労働関係(労働法)から社会保障法へ」『山口経済学雑誌』55巻5号(2007年)149頁以下、同「荒木『社会法』理論の展開と到達点——労働条件法理から生活保障法理へ」『広島法学』31巻1号(2007年)19頁以下、同「荒木『社会法』論の構造と特質——社会保障法から労働法へ」『山口経済学雑誌』56巻2号(2007年)43頁以下、山田晋「荒木理論にとって社会保障法とは何か」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』127号(2007年)1頁以下。

他方、経済全体が底上げされる中で社会保障制度の充実が追いつかない状況下、朝日訴訟に代表される社会保障裁判闘争の理論的支柱ともなった有力な理論展開がみられた。生存権を武器にして社会保障の権利の実現を図ることを目指した小川政亮の権利論である⁴。荒木を含む通説的な社会保障法学説も、ほぼ一貫して生存権を社会保障の法的根拠ないし基本原理として位置づけてきたとはいえ、社会保障法学において貧困問題を強く意識し、権利論を通じて実践的な活動を繰り広げたのは、小川説に遡る理論的系譜であったといえる⁵。

こうした理論展開の中で、生活保護基準の低さを争った朝日訴訟第1審判決⁶が、厚生大臣が定める保護基準は、健康で文化的な生活水準を維持することができる程度のものとはいえず、生活保護法8条2項、3条に違反するなど判示して、原告の請求を認めたのに対し、同最高裁判決⁷は、傍論としてではあるが、いわゆるプログラム規定説を採らず憲法25条に一定の裁判規範性を認めつつも、同条にいう「健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、文化の発達、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であり、「何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的な裁量に委されており」、ただ、憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、裁量権の限界を超え、または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象になるとした。次いで、堀木訴訟最高裁判決⁸が、障害福祉年金と児童扶養手当の併給禁止規定の合憲性が争われた事案で、憲法25条の規定と立法裁量との関連につき立法府の広い裁量を認めるに至って、基本的に広範な行政・立法裁量に委ねられるとの判例の立場が確立された。

(2) 最近の理論動向

小川理論の展開以後、最近に至るまで、社会保障法学における貧困問題は、主として公的扶助ないし生活保護法論という形で展開されてきた。法律実務家との共同作業による裁判活動・支援なども踏まえた実践的な理論展開⁹が引き続きなされた一方で、研究者グループの共同作業による公的扶助法論の深化もみられた¹⁰。しかしながら、社会保障法学全体としてみれば、年金・医療・社会福祉・介護など各種社会保障制度の発展に伴い、研究者の問題関心も多様化し拡散する中で、

4 小川政亮『権利としての社会保障』（勁草書房、1964年）。

5 基本的に小川権利論を基軸とし、権利論の再構築を図るとの見地からなされた最近の連載のうち、本稿のテーマと関連する法学者の論考として、井上英夫「人権としての社会保障と小川権利論」『法律時報』79巻4号（2007年）72頁以下、木下秀雄『「権利としての社会保障」の意義』同79巻8号（2007年）131頁以下、笛木俊一「小川権利論における歴史研究の現代的意義」同79巻9号（2007年）76頁以下、山本忠「社会保障裁判運動と権利論」同80巻1号（2008年）75頁以下。

6 東京地判昭35・10・19行集11巻10号2921頁。

7 最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁。

8 最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁。

9 尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著『誰も書かなかった生活保護法』（法律文化社、1991年）、同編著『生活保護法のルネッサンス』（法律文化社、1996年）など。

10 古賀昭典編著『新版現代公的扶助法論』（法律文化社、1997年）。

公的扶助ないし生活保護分野での理論展開がとりわけ活発にみられたとまでは言い難い状況であった¹¹。

ただし、先にみたような憲法 25 条をめぐる判例法理の確立にもかかわらず、生活保護制度の運用上の違法を争う訴訟において、要保護者側の請求を認める判決も少なくない¹²。

これに対し、筆者は以上のような社会保障法学の理論展開とは別角度から、「自律」指向的社会保障法理論を展開している¹³。

3 貧困問題をめぐる新たな法的展開

貧困問題が社会的に注目を集める中で、近時、法学的見地から注目すべき法的展開がみられる。以下では 3 点につき紹介しておきたい。

(1) 生活保護支援法律家ネットワーク

最近、実務法律家による生活保護問題に対する支援が、これまでになく活発化しつつある。たとえば、2006(平成 18)年 10 月、第 49 回日弁連人権擁護大会シンポジウムや、2004 年以降における全国青年司法書士協会の生活保護 110 番の取り組みなどを契機として¹⁴、弁護士、司法書士らを中心に首都圏生活保護支援法律家ネットワークが創立され、生活困窮者に対する支援活動が活発に行われるに至った。その地域的広がりには首都圏にとどまらず、またメーリングリスト等を通じ、他の支援活動等とも結びつくことで、全国的な広がりを見せている。2008(平成 20)年秋以降のいわゆるリーマンブラザースショックに端を発する金融・経済危機に際し、「派遣切り」「派遣村」など、非正規労働者の雇用及び生活の確保が大きな社会問題となった際にも、こうしたネットワークを通じての法律家の支援が重要な役割を果たした。

私見によれば、こうした活動は、ただ単線的に 2 で述べた権利論的アプローチを思想的基盤とした裁判闘争などの延長線上に位置づけられるものではない。いわゆるクレサラ問題の深刻化に単を発した多重債務者への法的支援を行う実務法律家が、その行き着く先としての貧困・生活保護問題に関心を寄せた結果としての意味合いが大きいようにみられる。

アメリカでは、実務法律家の視点を反映して、障害法(Disability Law)、高齢者法(Elder Law)といった対象者毎に個別の法分野が確立され、専門の弁護士が活動している。こうした中で、いわゆる公益法務(Public Interest Law)の主要な部門である低所得者やホームレスなどの支援を行う弁

11 学会の理論状況の一端を示すものとして、日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 5 巻住居保障法・公的扶助法』(法律文化社、2001 年)がある。

12 最近では、大阪地判平 13・3・29 賃社 1298 号 67 頁、大阪地判平 14・3・22 賃社 1321 号 10 頁、京都地判平 17・4・28 判時 1897 号 88 頁、広島高判平 18・9・27 賃社 1432 号 49 頁、福岡地判平 19・11・15 賃社 1459 号 62 頁など。

13 拙稿(注 1) 31-32 頁、同「社会保障の規範的基盤と生活保護制度」(厚生労働科学研究費政策科学推進研究事業『格差と社会保障のあり方に関する研究(平成 19 年度総括・分担研究報告書・主任研究者駒村康平)』第 9 章)参照。

14 首都圏生活保護支援法律家ネットワーク HP (<http://seiho-law.net/sosiki.html>) より筆者がまとめた。

護士も、連邦政府等の公的資金を得ながら、あるいはそれによる様々な規制を嫌って NPO として独自の資金を獲得しながら、活発な活動を行っている¹⁵。訴訟システムの相違、訴訟費用への公的支援の欠如、寄付金文化の未成熟など、彼我の差違は大きいけれども、上記のようなわが国での実務法律家による活動が、従来と異なる厚みと広がりを持ち続けていくとすれば、そこに新たな法分野としての公益法ないし貧困法(Poor Law)構築のきっかけになる可能性もないとはいえない¹⁶。

(2) 生活保護制度改革

1950(昭和 25)年改正以後、大きな法改正が行われてこなかった生活保護法につき、本格的な見直しの機運が生じた。その契機となったのが、2003(平成 15)年 8 月に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」である。同委員会は、老齢加算廃止を提言した「中間取りまとめ」に引き続き、2004(平成 16)年 12 月に報告書(以下、「専門委員会報告書」)を提出した。同報告書は、生活保護基準の妥当性の検証・評価、及び生活保護の制度・運用の在り方に関する検討を踏まえ、一定の改革の方向性を示したものとして位置づけられる。そこでは、制度見直しの視点として、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきたとして、「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『パネ』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」を指摘する。そして「この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める『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、向上に努める義務』を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる」という。ただし、ここで言う「自立支援」とは、「社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものであるとする。その上で、生活保護を経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とするため、地方自治体による自立支援プログラムの策定とこれに基づく支援の実施、生業扶助の見直し、高校就学費用への対応などを提案した。

¹⁵ Cf. Betsy Handler, Public Interest Law: Representing The Very Low-Income Client And The Homeless, Waseda Proceedings of Comparative Law, Vol.10 (2009). 同論文は、2008年3月26日早稲田大学比較法研究所において行われたベッツィー・ハンドラー氏(ロサンゼルス・インナー・シティ・ロー・センター弁護士)による講演録である。

¹⁶ ただし、実定法の一分野として確立するためには、実務法律家などによる実体的な支援活動や訴訟提起にとどまらず、法学研究者による理論的基盤の構築が求められよう。このことは、テキストが未だ制度解説の域を出ない高齢者法や、まとまったテキストが出されるに至っていない障害法の領域でも同様の課題である。山口浩一郎・小島晴洋『高齢者法』(有斐閣、2002年)参照。

他方、生活扶助基準のあり方につき、専門委員会報告書では、多人数世帯基準の是正、単身世帯基準の設定、第1類費の年齢別設定の見直し、既に「中間取りまとめ」で廃止の方向での見直しを提言した高齢加算に加えて、母子加算につき、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などを提案した。

これらの他にも広く検討・提言を行った中で、専門委員会報告書を契機に、自立支援プログラムの導入をはじめとする多くの提案が、その後の制度改正において実現をみた。

その後、同報告書で「いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人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5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされたことなどを受けて設置された「生活扶助基準に関する検討会」は、直近の全国消費実態調査の結果等を用いて水準の妥当性、体系の妥当性、地域差の妥当性、勤労控除の妥当性などについて検討を行い、2007(平成19)年11月に報告書(以下、基準検討会報告書)をまとめた。それによれば、生活扶助基準の水準に関する基本的考え方として、絶対的な水準があるという考え方ではなく、国民の消費実態との関係や本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるとの認識に立ち、夫婦子1人(有業者あり)世帯の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額(148,781円)と、それらの世帯の平均の生活扶助基準額(150,408円)との比較では後者がやや高めとなっており、単身世帯(60歳以上の場合の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額(62,831円)と、それらの世帯の平均の生活扶助基準額(71,209円)との比較では、後者が高めとなっているとの検証結果を導き出した。さらに、必ずしも第1類費と第2類費との区分を行う必要性はないこと、必ずしも標準3人世帯を基軸として基準額を設定する方式をとる必要はないこと、地域間の消費水準の差は縮小してきていること、等の指摘を行った。

以上の改革動向のうち、専門委員会報告書で注目されるのは、制度見直しの視点として「自立支援」を重視し、自立支援プログラムの創設を提唱したことである。ここでは自立支援を、就労・日常生活・社会生活の三つの側面から捉えている点特徴的である。単なる経済的給付のみならず、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すなわちスプリング・ボード¹⁷としての機能を重視した点で、「自律」や「自立」の価値を重視する私見とも重なり合う¹⁸。

他方、基準検討会報告書で注目されるのは、わが国の憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」水準と、生活扶助基準が、いずれも相対的基準であることを明示した点にある。前者については、先に述べた朝日訴訟最高裁判決以来の判例法理がこの点を前提にしていたと言うことができ、後者については、生活扶助基準の設定に当たって水準均衡方式を採用した時点が

17 駒村康平・城戸喜子編著『社会保障の新たな制度設計——セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』(慶應義塾大学出版会、2005年)参照。

18 筆者の「自律」概念と「自立」概念の整理としては、拙稿「自立支援と社会保障」(菊池馨実編『自立支援と社会保障』(日本加除出版、2008年)358-362頁)。

らこうした考え方に移行したものと言うことができる。ただし、同報告書でも触れているように¹⁹、上述の比較値において、夫婦1人世帯の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しているのに対し、単身世帯(60歳以上)についてはその割合が5割にとどまっている点が指摘されており、そうした低所得高齢単身世帯の生活実態自体の実体的分析が必要ではないかとの懸念が残る。すなわち、下回ることのできない絶対的な基準があるのではないかとの発想自体、さらに追求されるべき余地を残している。また比較対象となっている全国消費実態調査自体の統計上の特殊性(サンプルの偏り)などについても、可能な限り分析することが必要であろう²⁰。

以上のような最近の改革動向は、生活保護法の法目的である最低生活保障と自立助長につき(生活保護法1条)、これまでともすると定性的に論じられる傾向がなくなかった前者の基準を、加算制度にとどまらず基準生活費のレベルでも定量的に数値化し客観化する一方で、これまでともすると等閑視されがちであった後者の目的を正面から制度に取り込もうとする試みであると評価することができる。

(3) 老齢加算廃止と東京地裁判決

今触れたところの最低生活保障基準の客観化は、保護基準等の(場合により引下げを伴う)改定とも結びつき得るものである。そしてこうした動向の一環と言い得る老齢加算廃止の違憲・違法を司法の場で争う裁判が各地で提起され、そのはじめての地裁判決が、2008(平成20)年6月26日に東京地裁で言い渡された²¹。老齢加算の廃止に伴い保護費を減額する旨の保護変更決定の取消訴訟であり、結論的には請求棄却であった。以下、判旨の概略を紹介し、若干の検討を行っておきたい。

① 保護基準の変更に関する適法性の判断基準

本判決はまず、先に挙げた堀木訴訟最高裁判決を引用しながら、憲法25条「1項の規定する『健康で文化的な最低限度の生活』は、極めて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。」とした上で、生活保護法における厚生労働大臣の保護基準の定立も、保障すべき生活水準に関しては、同法3条が憲法25条1項と同様の文言による規定を設けるにとどめ、それ以上に具体化するところがないこ

¹⁹ 同報告書5頁脚注6参照。

²⁰ たとえば、全国消費実態調査のデータは低所得層の把握が低くなっている可能性に十分留意する必要がある。たとえば第1所得十分位の平均所得や消費などは、他の調査と比較して相対的に高めに出る可能性があるため、これらを生活保護基準の検討などに利用する際には細心の注意が必要であると指摘するものとして、山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・駒村康平「貧困基準の重なり——OECD相対的貧困基準と生活保護基準の重なり」(前掲書〔注13〕所収)59頁。

²¹ 東京地判平20・6・26判時2014号48頁。

とからすれば、「何をもって健康で文化的な最低限度の生活であると認定判断し、保護の基準を具体的にどのようなものとして設定するかについては、……厚生労働大臣の合目的な裁量にゆだねられているものと解される」とし、結局、「保護基準の改定に関しては、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、それが違法と判断されるものというべきである。」とした。朝日訴訟最高裁判決が、傍論としてではあるが、保護基準の設定に係る行政裁量を広く認めたのに対し²²、本判決は保護基準の変更(引下げを含む)に係る行政裁量を広く認めたものといえることができる。

②保護基準の変更に係る厚生労働大臣の裁量と生活保護法 56 条との関係

①で示したように、本判決は、保護基準の変更の適法性に関する本件における判断の基本的枠組みは、厚生労働大臣の裁量権行使に逸脱又は濫用があるか否かの判断に集約されるとする。ただし、その前提として、不利益変更の禁止を定める生活保護法 56 条違反の主張について判断する中で、裁量権行使の逸脱・濫用判断の際の考慮要素につき注目すべき判断を示している。すなわち、同法 56 条の規定は保護基準の変更についても適用があることを前提とした上で、「厚生労働大臣における裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無を判断する上で、法 56 条にいう『正当な理由』の存否を基礎付ける事情が、そのまま重要な考慮要素になり得ると解するのが相当であり、「換言すると、変更の内容・程度のみならず、変更の検討及び実施の過程を含めて吟味することにより、法 56 条の趣旨を十分に斟酌する必要がある」と判示した²³。

③具体的当てはめ

次いで本判決は、上記の判断枠組みを本件事案に当てはめ、老齢加算を廃止した保護基準の改定及びこれに基づいて行われた本件各決定の適否について比較的詳細に検討を加えている。それによれば、老齢加算廃止の提言を行った前記専門委員会の検討資料をみると、(i)国民一般及び低所得者層の各単身高齢者の消費水準について、60 歳以上 69 歳以下の者と 70 歳以上の者を比較すると、後者が前者を下回っていること、(ii)70 歳以上の単身無職者について、低所得者層の消費水準と老齢加算を除いた生活扶助基準額とを比較すると、後者が前者を上回っていることから、「70 歳以上の高齢者の被保護者において、老齢加算を付加しなければならない特別の需要がないことを基礎付ける相応に合理的な根拠と位置づけることが取りあえず可能である」とする。

その上で、原告らの主張のいずれの点を取り上げて検討しても、本件各決定の前提となる保護基準の改定が「正当な理由」を欠き、厚生労働大臣がその裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したことを基礎付けるまでの事情は認め難いとし、「本件においては、基準生活費に付加して給付される老齢加算が問題とされているのであって、以上にみてきたような、その導入の経緯及びその後の

²² 名古屋高金沢支判平 12・9・11 判タ 1056 号 175 頁では、他人介護費特別基準の上限額の設定につき、裁量権の逸脱・濫用はないとした。

²³ 基準検討会報告書でも、消費実態との比較による評価・検証を行った際、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある旨、付言されている。同報告書 5 頁。

推移に照らすならば、比較(i)及び(ii)を主要な根拠として老齢加算の減額・廃止を行ったとしても、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・目的に反するとまではいえず、厚生労働大臣において、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用になるということとはできない。」と判示した。

さらに原告らの個別事情も、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があることを裏付ける間接事実として主張されているものとみて検討対象とした上でも、「老齢加算の減額・廃止後の保護基準に従った本件各決定による変更後の保護の内容が、『健康で文化的な最低限度の生活』の需要を満たしていないとまではいえない」とした。

本判決は、結論において老齢加算を減額・廃止した保護基準の改定に生活保護法違反、憲法25条違反があったとは認められないと結論づけたものの、幾つもの注目すべき判示を行っている。ここでは3点のみ指摘しておく。第1に、先に述べたように、保護基準の引下げに際し、裁量権行使の逸脱・濫用の有無を判断するにあたって、生活保護法56条との関連で実体的・手続的な考慮要素を具体的に挙げて、行政裁量のあり方に一定の絞りをかけているようにみられることである。第2に、「保護基準について減額を伴う改定が行われた場合には、本来であれば、それが『健康で文化的な最低限度の生活』という法の要求する水準を満たしているか否かという観点からの検証が第一義的に行われるべきである」、「生活扶助基準のうち、本体ともいえるべき基準生活費の減額が問題とされるのであれば、法の要求する生活水準を満たすかどうかという観点から、被保護者の生活実態に係る調査を行うことが極めて強く要請されることも考えられる」との判示にみられるように、加算制度の減額・廃止が問題となった本件と異なり、基準生活費本体の減額を行うとした場合、基準検討会報告書が行ったような全国消費実態調査に基づく国民の消費実態との比較による検討のみでは裁量権の適切な行使とはいえないと判断される余地を残していることである。第3に、「憲法25条及び法3条において、健康で文化的な最低限度の生活というとき、衣食住等を始めとする生存・健康を維持するための必要不可欠の要素に加え、人間性の発露として、親族・友人との交際や地域社会への参加その他の社会的活動を行うことや、趣味その他の形態で種々の精神的・肉体的・文化的活動を行うこともまたその構成要素に含まれる」とし、「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的諸要素を比較的広く認めた点である。このことは、生活保護法の法目的としての「自立助長」にいう「自立」の中身を就労自立としてのみ捉えるのではなく、より豊かな内容をもつものとして捉えようとする最近の理論動向²⁴とはまた別の角度から、注目すべき判示である²⁵。

24 (注18)参照。前掲・名古屋高金沢支判平12・9・11は、生活保護「法の目的とする『自立』の概念も、単なる経済的自立(施しを受けない生活)にとどまらず、たとえば他人の介護なくして生きることでできない障害を有する要保護者との関係では、その自律的な生活を助長するとの意をも含めた、より広い概念と捉えるのが相当」とする。

25 老齢加算及び母子加算の廃止を争う訴訟は全国各地で提起されており、その帰趨が注目される。広島地判平20・12・25賃社1485号49頁(分載予定)は、老齢加算・母子加算の廃止をめぐる保護変更決定の取消等が争われた事案で、本文で考察した東京地裁判決に次ぐ判決である。本案の争点として、①主張立証責任の所在につき、生活保護法56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や停止又は廃止の要件に該当することをいうと解するのが相当であ」り、「保護基準の改定による保護の変更は、当

4 格差・貧困問題に対する社会保障法学の貢献可能性

以上の考察を踏まえて、最後に、格差ないし貧困問題に社会保障法学がいかに関与し得るかというテーマにつき若干の検討を行う。

(1) 生存権の規範的効力の多面的理解

貧困の解決は、ただ単に経済的側面からのみ捉えるのでは十分でない。ともすれば最低生活に満たない個人に対して不足分の経済的給付を行えば生存権保障との観点では足りるといった、ある種の帰結主義的(ないしは結果平等的)視点とも結びつきかねないからである。「貧困」から「社会的排除」へという近時の諸学問領域における分析視点の広がりを視野に入れた法理論の展開が必要である。

私見では、ライフステージの各段階における「生き方の選択の幅の平等」ないし「実質的機会平等」の理念の下、(i)医療・福祉・介護サービスの充実、(ii)子どもへの実体的保障の充実、(iii)精神的自立の不十分・欠如に対するサポート、(iv)失業者・無業者に対する職業教育および訓練の充実、といった規範的下位原則の存在を指摘してきた²⁶。これらは、憲法 13 条を基軸としながらも憲法 25 条を通じて具現化される規範的価値であるから、生存権の規範的効力を多面的に理解することをも意味するものである²⁷。

このうち(i)は、所得保障ニーズとは別個に、疾病・障害といった要保障ニーズを捉え、医療・福祉・介護サービスへのアクセス保障が十全になされるべきことを求めるものである。支払能力の如何にかかわらず、それらの基本的ニーズを平等に保障することが、「生き方の選択の幅の平等」や「実質的機会平等」を実現するための前提条件であるからである。とりわけ自主的自律的な生の構築をなすための前提を欠く障害者などに対して、その前提条件を確保すべきことは、当然の規範的要請である。とりわけ福祉・介護サービスにつき、主として憲法 13 条及び憲法 25 条との関連

然に、法が定める保護の変更当たるから、上記の「正当な理由」は保護基準の改定自体についての要件ではない」とした上で、「保護基準改定についての厚生労働大臣の裁量の幅は、その新規の制定におけるよりも狭く、本件保護基準改定における厚生労働大臣の判断過程に看過し難い事実の誤認や事実の評価の誤り等の不合理な点があり、上記判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、厚生労働大臣の上記判断に不合理な点があり、同判断に基づく本件保護基準改定は裁量権を濫用又は逸脱したものとして、違法であり、これに基づく本件各決定もまた違法であると解すべきである」と原子炉設置許可処分取消訴訟にかかる最 1 判平 4・10・29 民集 46 卷 7 号 1174 頁)を引用しながら判示し、そのような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、その主張、立証責任は原告側が負うとした。その上で、②高齢加算の廃止の合理性、及び③母子加算の廃止の合理性について、いずれもその違法性を否定している。憲法論に踏み込むことなく、主として主張・立証責任の問題として裁量論を処理している点で特徴的である。

²⁶ 拙稿「社会保障法制の将来構想(1)」前掲(注3)337-340頁。

²⁷ こうした生存権の規範的効力の多面的理解は、朝日訴訟最高裁判決が、「その具体的内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴って向上する」と述べるように、わが国の経済社会の成熟や市民的意識の変化などを前提として認められるという意味で、まさに今日的な基準である。

で規範的に求められるべきサービス水準が、依然として十分には保障されていない²⁸。

(ii)については、近時、いわゆる少子化対策として、ともすれば養育者の支援、親の勤労権保障(ひいては社会保障の将来的支え手の確保)の視点から議論がなされがちであるのに対し、子どもが将来的に社会で自律を志向し、自立した生活を営んでいくための準備段階として、実質的に平等な機会を保障するとの観点から、子育て支援・児童育成策を構築していくことが求められる。このことは、一般的な育児支援策にとどまらず、発達障害児療育や要保護児童に対する公的支援も含めた、負担能力如何に関わらない一人ひとりの子どもの個性・能力に応じた発達支援というあり方とも結びつく。しかしこうした分野における施策の展開は、周知のように社会保障の各分野との比較において非常に遅れていると言わざるを得ない。

(2) 精神的自立の確保のためのサポート

人間は完全に自律した存在ではあり得ず、その意味では「自律」は所与の前提というよりも目指されるべき目標である²⁹。現実には子ども期を過ぎてなお判断能力が不十分であるような場合、あるいは突発的な事故等のためこれを欠くに至るような場合、こうした判断能力を補完し、精神的自立を図るための支援(上記の(iii)の原則)が規範的に求められる。具体的には成年後見制度や日常生活自立支援事業(地域福祉権利擁護事業)がこれにあたる。これらの制度の整備・充実に係る規範的根拠は、憲法13条に求めることもできよう³⁰。ただし、これらの制度を利用する資力を欠く場合において、国又は地方公共団体が費用の全部もしくは一部を支給すべきことは、国家への給付請求権になじみやすい憲法25条1項から根拠付けることが適切である。現在「できる」規定となっている市町村長申立てによる審判の請求(老人福祉法32条、知的障害者福祉法28条、精神保健福祉法51条の11の2)の義務規定化などの必要性も、こうした観点から規範的に基礎付けられ得る。

(3) 社会法的視角の必要性

私見によれば、費用負担能力を欠く者に対する生活保護のような無拠出給付であっても、「貢献」原則の尊重が求められ、原則として自立に向けた何らかの取組みが規範的に求められる³¹。たしかに、一般理論のレベルでは、確信犯的にフリーライドする「サーファーの自由」は到底認められない³²にせよ、この原則の生活保護法レベルでの運用如何によっては、自立への過酷なまでの強

²⁸ 河野正輝『社会福祉の権利構造』(有斐閣、1991年)41-42頁、拙著・前掲『社会保障の法理念』(注3)第5章、竹中勲「社会保障と基本的人権」(日本社会保障法学会編『講座社会保障法第1巻 21世紀の社会保障法』法律文化社、2001年所収)44-45頁など参照。

²⁹ 拙稿・前掲(注18)358頁。

³⁰ 竹中勲「高齢者と人権保障・憲法学」『法律時報』77巻5号(2005年23頁)では、成年後見制度は、「基本的類型的には、社会権実現立法ではなく、自由権・自己決定の自由の行使を十全にするための法システムととらえられるべき」とする。

³¹ 拙稿「社会保障法制の将来構想(1)」前掲(注3)335-336頁。

³² トニー・フィッツパトリック『自由と保障』(勁草書房、2005年)68-69頁参照。したがって、所得調査を必要とせず、就労義務も課さず、稼働能力ある成人も含め無条件で一

制や、自立に向けた努力をしない者を直ちに排除するといった恐れがないとはいえない。ただし、法律上、生活保護法 27 条による必要な指導又は指示に従うべき義務に違反したときになし得るとされる保護の廃止に、法的な歯止めがないわけでは全くない³³。精神的な疾患を有し、あるいは就労以前に社会生活・日常生活に対するソーシャルワークを含めた支援を必要とする要支援者に対して、直ちに保護の廃止・停止を行うとの運用が、生活保護法の正当な解釈と言えないことは当然である。

むしろ私見の眼目は、生活保護等による経済的支援を前提として、就労に向かおうとする積極的取り組みに対するサポートシステムの充実や、そうした方向へのインセンティブを働かせるための政策展開に力点を置くところにある³⁴。こうした観点から、雇用保険や生活保護自体の改革をも念頭におきながら、長期・若年失業者等に対する所得保障付きの職業教育・訓練・能力開発システムの構築などが課題となる³⁵。その際、単に最低生活基準以下かそれに近い保護受給者や失業者などに限らず、不安定雇用ないし非正規労働者なども含めた広い観点から、個人の職業訓練・能力開発のためのサポートシステムに対する公的保障を包括的に論ずべき問題状況にある³⁶。

法学では、伝統的に社会法という分野が存在した。それは、近代市民社会における市民法秩序の下で生じた様々な矛盾・弊害に対処するものとして位置付けられ、わが国では、その中に労働法・経済法・社会保障法といった法分野が入るものと考えられていた。しかしながら、複雑化し「法化」が進展する社会・経済構造の中で、次第にこれらの法分野は分化し独立を遂げていった。とりわけ社会保障法は、2(1)で述べたように、労働法からの独立が大きな理論的課題であった。その最大の「功労者」である荒木は、社会保障法を、労働法が主として念頭に置く労働関係から捨象された生活領域にあえて着目し、生活主体という人間像で統一的に捉えることにより、社会保障法の独自性を主張したのであった³⁷。ただし、それ以後の社会保障法学の発展過程においては、とまず

律の金銭給付を行うという意味でのベーシックインカム構想は、わが国の憲法構造の下では認められない。駒村康平・菊池馨実編『希望の社会保障改革』（旬報社、2009年）115－116頁参照。

³³ たとえば、前掲・福岡地判平 19・11・15 は、「被保護者から最低限度の生活の保障を完全に奪う結果として、被保護者の生命・身体に危険を生じるおそれのある重大な処分であるから、保護の停止や変更に止まらず保護の廃止をするには、被保護者の要保護性の程度、違反行為に至る経緯や違反行為の内容、保護の停止によっては、被保護者が当該指導指示に従わせることが著しく困難であるか（略）等を総合的に考慮し、慎重に検討されなければならない」とする。

³⁴ 長沼建一郎「自立「支援」のための政策手法の検討」（菊池編著・前掲書〔注 18〕所収）112－113 頁では、条件付き給付という手法につき、基本的な生活保障にかかる給付自体を一定の条件の下で運用することは、実質的に不就業などへの強いサンクションとなるので、不就業がやむを得ない場合は除外するなどの対応が強く求められるとしつつ、これまで福祉給付が十分届かなかった層に自立支援施策・サービスを送り届けるために、この手法を用いていくべきであるとする。

³⁵ 社会保障制度のグランドデザインをどう描くかとも関連して、公的年金制度改革とも絡めた高齢者向け公的扶助制度の分離なども論点となる。

³⁶ 駒村・菊池編・前掲書（注 32）27 頁、115 頁参照。

³⁷ （注 3）掲記の諸文献を参照。

れば公的な給付による直接的な生活の保障に目が向きがちで、市民生活を送る上で本来基盤に置かれるべき雇用のあり方やそれとの関連についての関心が遠のきがちであったことは否定できない。

他方、労働法においても、労務供給形態が多様化する中でのセーフティネットの再構築³⁸といったテーマに関心が寄せられているものの、その議論の射程は非典型労働者の法的保護や、最低賃金法・雇用保険法のあり方などにとどまっており、とりわけ縁辺の労働者や生活困窮者の生活の保障を、雇いを核としながらも全体としてどう図っていくかという視点からは、あまり議論されていないようにみられる。

しかしながら、今般の「派遣切り」などをめぐる問題が、雇いを失うことが住まいをはじめとする生活の場そのものを失うことを意味する場合があることを端的に示したように、現実の政策面のみならず、法理論の面でも、雇用と社会保障をセットで議論し、新たな法理を構築していくことが焦眉の課題である。このことは、社会法の憲法的基盤である社会権のあり方をめぐる議論の精緻化にまで及ばざるを得ない。憲法 25 条 1 項と 2 項の射程³⁹を踏まえながら、同 27 条 1 項(勤労の権利)、同 22 条 1 項(職業選択の自由)をも組み込んだ重層的複合的な規範的基礎付けを行っていく必要がある。こうした理論的作業により、社会保障法と労働法を再統合するという意味で、新たな「社会法」の再生が図られねばならない⁴⁰。

³⁸ 日本労働法学会編『労働法におけるセーフティネットの再構築（日本労働法学会誌 111 号）』（法律文化社、2008 年）。

³⁹ 憲法 25 条 1 項と 2 項の規範的効力については、憲法学においては一元説が通説であったといわれるが、最近の社会保障法学においては、両項の規範内容を別個のものとして捉える見方が多数説である。堀勝洋『社会保障法総論（第 2 版）』（東京大学出版会、2004 年）139 頁以下、岩村正彦『社会保障法 I』（弘文堂、2001 年）34-36 頁、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003 年）37-40 頁など。

⁴⁰ こうした見地から、筆者は、2008 年度より、早稲田大学の労働法・社会保障法専攻の教員及び院生などからなる社会法研究会を組織し、また早稲田大学グローバル COE プログラム「成熟市民社会型企業法制的創造」の研究企画のひとつである「企業・市民社会と新たな社会法」の企画責任者としての任にあたっている。

Ⅲ 研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
駒村康平	大貧困社会	駒村康平	大貧困社会	角川 SSC	東京	2009	202
駒村康平	所得保障政策に関する提言	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	80-94
山田篤裕・ 駒村康平	雇用政策への提言	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	96-116
菊池馨実	自立支援と社会保障	菊池馨実	自立支援と社会保障	日本加除出版	東京	2008	353 - 364
菊池馨実	新たな持続可能性の視点—社会保障を支える市民的・社会的基盤の再構築	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	30-39
丸山桂	就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較	丸山桂	就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較	全労済協会	東京	2009	

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
駒村康平	「貧困・所得保障に関する研究動向（解題）」	社会政策研究	第9号	10-37	2009
Kohei Komamura	The Working Poor, Borderline Poor, and Developments in Public Assistance Reform	Japan Labor Review	Vol. 5, No. 4 Autumn 2008	64-97	2008
駒村康平	ワーキングプアと所得保障政策の再	都市問題	2008.06 第99巻 第6号	53-62	2008
駒村康平	「年金担保貸付事業の見直し」を経済学からどう考えるか？	週刊社会保障	No2509	42-47	2008
菊池馨実	裁判例から考える夜勤帯の介護事故	臨床老年看護	15巻3号	4-11	2008
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	1号	30-39	2008
菊池馨実	虐待防止と成年後見・権利擁護	成年後見法研究	6号		2009
沼尾波子	生活保護行政をめぐる現状と課題	社会政策研究	10号		
丸山桂	生活保護とモラルハザード	成蹊大学経済学部論集	39巻2号	50-64	2009

IV 資料

貧困問題と所得保障制度

特集「貧困化する日本と政策課題」の解題も兼ねて (駒村康平)

1 はじめに—貧困と生活保護制度

格差と貧困という言葉は、最近頻繁に使われるが、必ずしも明確に意識して使い分けが行われていない場合がある。代表的な尺度であるジニ係数で測定される所得格差は、一つの現象であり、必ずしも社会的な問題ではなく、あるいは、「良い格差」もあるという論者もいるであろう。しかし、貧困には「良い貧困」「悪い貧困」という概念は存在しない。貧困という言葉のなかには、必然的に「悪い」「社会的に望ましくない」という価値判断が伴う。したがって、新古典派経済学では、所得分配の現象・状況を示した格差と異なり、貧困を議論することは敬遠されがちである。それは新古典派経済学では、資源配分の効率性判断基準が優先される傾向にあるためである。せいぜい貧困が議論されるのは、生存を危うくする貧困状態、絶対貧困水準を下回るかどうかという問題に関わる時になる。

では、貧困状態とはどのような経済状況を指すのであろうか。そこで、貧困の定義・水準が重要になる。貧困が社会的に望ましくないと考えれば、その原因にかかわらず、政策対応が必要になる。しかし、貧困基準に生活保護制度の定める最低生活費を使い、高い貧困率が確認されると、政府は対応を求められる。そのため、政府は公的な貧困率を公表することを避ける傾向があり、実際に日本でも公的な貧困率は公表されていない。

その生活保護制度であるが、1) 資産保有の限度、2) 勤労所得控除の見直し、3) 生活保護基準算定の方式の改善といった制度的な課題や、4) 現実には多くのワーキングプアを対象から閉め出していること、5) 漏給の多さ、6) 屈辱感による受給申請の障害、といった従来から指摘されていた課題を今日

でも抱えたままである¹⁾。むしろ、低成長、財政赤字、少子高齢化といった環境変化により、問題は、拡大しており、最低賃金制度や基礎年金額との整合性も失いつつある。

本論文では、1) 生活保護制度の定める最低生活費をめぐる歴史的な経緯を整理し、今日の課題を整理し、2) 生活保護制度の定める最低生活費水準以外の複数の異なる貧困線の可能性について論じ、3) 貧困研究と所得保障研究の今日の課題を整理し、本特集の各章の意義付けを行いたい。

2 生活保護制度と最低生活費・貧困線について

最初に、生活保護制度における最低生活費基準の推移について確認することにしよう。

2.1 貧困線・最低生活費の変遷

家計が、経済面での貧困状態であるかどうかの区分は、政策的な貧困線である生活保護制度の最低生活費が目安にされる。最低生活費をめぐる議論は、以前より膨大な研究、議論がおこなわれてきた。最低生活費・貧困線の研究は、戦前よりおおむね70年代までは日本でも重要かつ精力的な研究が蓄積された研究テーマであった。こうした先人たちの研究体系・展望については、中鉢(1956)、小沼(1974)、副田(1995)により概要を知ることができる。

日本の最低生活費は、マーケット・バスケット方式、そしてエンゲル方式、その後、格差縮小方式、水準均衡方式と変わってきたが、後者の2つは平均的な国民の消費水準の変化に運動させるというマクロ的な調整を主にやってきたにすぎず、前者の2つこそが、ミクロ的な根拠をもった最低生活費基準である。

最低生活費の算定方式としては、理論生計費方式と実態生計方式の2種類がある。理論生計方式とは、それぞれとも科学的合理的と思われる根拠に基づいて、理論的に最低と考えられる生活費を積み上げ設計するもので、マーケット・バスケット方式がこの方式である。一方、実態生計方式とは、

最低生計費を示す適当な指標を選び、この指標に合致する生活を現実に営んでいる世帯を実態調査のなかから探し出して、この世帯の生活費を最低生活費とする。この指標を飲食費にもとめ、男性成人1人1日の必要栄養量をとるための最低で合理的な食事に要する費用を算出し、この費用を支出する生活を営んでいる世帯を探だし、エンゲル係数で全支出を計算し、これを最低生活費にする方法がエンゲル方式である。

理論生計費は、合理的・客観的であるが、現実の生活実態を反映できないという限界がある。一方、実態生計方式は、生活実態に基づき計算されるものであり、最低という点には根拠があるものの、合理的な根拠があるわけではない。

1960年までは、生活保護制度の最低生活費水準は、生存の必要なカロリー計算を基に、必要な品物を積み上げて算出されたマーカー・バスケット方式で計算されたが、朝日訴訟において指摘された問題点²⁾や経済成長に対応するために、1961年エンゲル方式に切り替わり、さらに池田内閣による国民所得増進計画のなか、格差縮小方式に基づいて給付改善がおこなわれた³⁾。

当初のマーカー・バスケット方式は、1人世帯から6人世帯までの性別年齢別家族構成を想定し、それぞれについて6通りのマーカー・バスケットが組み立てられた。1948年より、東京都区部の標準5人世帯⁴⁾について1種類のみのマーカー・バスケットを組み立て、基準額表は、年齢階級区分、性別にわけて計算した個人費用分(1類)と世帯人数別の世帯共通経費(2類)の表を作成し、この組み合わせで最低生活費を計算された。地域差については、都市規模により6段階に分け、消費者物価地域差指数その他で差を付けた⁵⁾。このマーカー・バスケット方式の欠点を述べると、1) バスケットを構成する算定内容の品目の選択と単価の決定が恣意的になる、2) カロリーによって科学的に水準を特定できず飲食類以外の経費が恣意的になる、3) 生活習慣、慣習を無視し、嗜好の多様性も考慮しない点で非人道的である⁶⁾、4) 経済成長下では、一般国民の生活実態からの乖離が拡大する、といったものであった⁷⁾。この結果、マーカー・バスケット方式では、そのときどきの一般生活水準や物価を反映させることは不十分になり、

特に被服費や雑費などでの乖離が大きくなった。1961年から採用された日本独自のエンゲル方式は、日雇い稼働している35歳男性、30歳女性、9歳男性、4歳女性を標準世帯とし、飲食費についてはマーカー・バスケット方式で計算し、それを実際の統計データから推計されたエンゲル係数を除することにより、消費支出総額を計算し、そこから住宅費・教育費・医療費を控除し、生活扶助基準を算出した。この方法により、1) 恣意性を飲食費に限定できたこと、2) エンゲル係数を通じて、一般国民の消費を反映できることになったこと、3) 標準世帯を日雇い世帯にすることにより、間接的に賃金上昇を反映できることになった、とされる。また、母子加算、基礎控除、住宅扶助、教育扶助などのこの算定式によらない部分についても改善が行われた⁸⁾。マーカー・バスケット方式からエンゲル方式への変更は、絶対貧困概念から、相対貧困概念への変更を意味した⁹⁾。

2.2 貧困率の動向と生活保護制度の運用

高度経済成長のなかで、生活保護世帯の消費水準が国民一般に比較して低下していくことについて、経済成長の利益を低所得者にも分配する意見が盛まった。1964年の中央社会福祉審議会生活保護専門分析会の中間報告を受け、その結果、それまでのエンゲル方式で決まった額を、一般消費世帯の消費水準に連動して、高いスライド率で最低生活費引き上げるという、格差縮小方式に切り替わり、さらに1970年の「厚生行政の長期的措置」で、保護基準を一般勤労者世帯の60%を目標にするとされた¹⁰⁾。

ところで、1953年から1965年まで当時の厚生省は厚生行政基礎調査で、公的貧困率¹¹⁾を公表していた¹²⁾。しかし、経済成長に連動し、最低所得水準を平均的な世帯の消費の一定水準とする相対貧困基準に切り替わったのとはほぼ同時に、公式貧困率は発表されなくなった。この理由はよくわからないが、高度経済成長の下で、社会保障の制度の充実が行われ、最低生活費の水準にも成長の配当が行われるなかで、貧困の意味が変化し、それまでのように生存が脅かされる貧困問題は小さくなり、生活保護の対象とする貧困の性格が変化しただからであろう¹³⁾。

二回の石油危機のち、経済成長が鈍化し、財政赤字も拡大すると、最低生活費の改善も終了し、1983年に中央社会福祉審議会「生活扶助基準の及び加算の在り方について」により、最低所得水準の結果方式は、水準均衡方式となった。

一方、生活保護制度の運用は、1960年代前半までは、基準の引き上げと漏給の積極的な防止の努力が行われていたが、社会保障制度の中心が社会保険に動いていくと、生活保護制度は、社会保険の縁辺と位置づけられるようになり、政府も漏給問題を軽視、放置するようになった¹⁰。長期的な被保護者の動向を見ると、人員ベース、世帯数ベース、保護率ベースで傾向は異なるが、給付額、財政支出に直接リンクする人員ベースで見ると、1951年以降、1960年代前半までは低下傾向にあり、給付水準の引き上げにより一時的に、人員は増加したものの、1973年の第1次石油危機で反転上昇に入り、1979年の第2次石油危機で頂点となった。この間、保護の運用については、三次の適正化¹⁰が行われた。適正化のタイミングは、最低生活費水準の見直しとも連動しており、第二次適正化は、エンゲル方式の導入による受給者増加に対応しており、第三次適正化は、格差縮小方式と石油危機による景気後退のなかで受給者急増への対応である。その後、景気回復とともに人員数は減少し1995年に底を打ち、その後はバブル崩壊後の景気低迷と高齢化により人員数は急増しており、石油危機を上回る人数になっている。

2.3 2000年に入ってから生活保護制度をめぐる議論

90年代後半から被保護者数の急増、抱える問題の多様化にどのような対応するか検討するために厚生労働省は、生活保護制度のあり方に関する専門委員会を厚生労働省社会保障審議会福祉部に設置し、2004年12月に生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（以下、報告書）を公表した。報告書は、被保護世帯の増加、固定化、抱える問題の多様化を指摘し、「利用しにくく、自立しにくい」制度から「利用しやすく、自立しやすき」制度への転換をめぐり、生活扶助基準の検証、自立支援のあり方、制度運用の見直しについてふられている。以下、最近の生活保護とくに生活扶助基準をめぐ

る議論について簡単に展望しよう。

①生活扶助基準の検証について

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯が基軸になっており、世帯人数分を単純な足し上げによって算定される第1類（個人別消費）と世帯規模の経済を考慮して世帯人数に応じて設定されている第2類費（世帯共同消費部分）を合算して計算される。このため、生活扶助基準は多人数世帯ほど高くなる可能性がある。報告書では、第2類費の構成割合や多人数世帯の換算率の見直しを行う必要性を指摘している¹⁰。この一方で、単身世帯基準や1類費の年齢区分の見直しなど、生活扶助水準の見直しが指摘されている。この部分は、「生活扶助基準に関する検討会」に引き継がれる形になった。

②資産保有制限の見直し

報告書では、自立支援・稼働能力の活用以外にも資産の活用のあり方も言及されている。資産保有については、現在の0.5ヶ月分であるが、過度な資産保有制限が生活保護を使いにくくし、そしてひとたび生活保護に入ればそこから脱却しにくいものにしていく可能性がある。厳しい資産保有制限は、かえって自立を遅らせる危険性もあることから、報告書は新破産法の水準も考慮し、3ヶ月分の保有を認めるべきとしている。

こうした提案のうち、一部は政策化されたが、扶助基準そのものの検討は2007年11月にはじまった「生活扶助基準に関する検討会（以下、検討会）」に引き継がれた。

③生活扶助基準に関する検討会による検証

検討会で議論された内容は、1) 全国消費実態調査に基づき現在の生活保護水準が所得階層の世帯の支出と同等か、2) 現行の扶助水準について、世帯構成、地域間で適当なものとなっているかどうかという点である。

この検討結果は、1) については、所得分位10分の1位世帯は、単身世帯では中位の生活保護対象支出の50%程度の支出、3人標準世帯では中位の生活保護対象支出の70%程度の支出になっていると報告された。2) については、都市部と地方部の支出額の差は縮まっていること、従来の生活扶助1類と2類の組み合わせからなる扶助水準の計算方式の見直しが提言されている

る。このほか勤労控除等の扱いは委員間のコンセンサスがとれず、今後の検討課題とされた。

生活扶助基準に関する検討会で議論されたもう一つの課題は、生活扶助1類と2類の組み合わせからなる扶助水準の計算方式の見直しである¹⁷⁾。すなわち、現行の3人標準世帯を基準にした扶助水準の計算式の妥当性については、従来から課題であった。検討会では、具体的な改革案が示されなかったが、1) 検討会で議論されたように1類と2類の区分をやめる、という方法のほかに、2) 1類と2類の比重を変えようという方法がある。このいずれも実証的な分析に基づき必要がある。新しい扶助計算式の確立に向けての基礎的な研究の蓄積が必要である。

なお、最低生活費・生活扶助の水準論で気をつけなければならないのは、標準世帯の取扱である。最低生活費の設定は、特定の標準世帯(世帯モデル)を基準に計算されて、一般国民の消費との比較で行われる。この基準となる特定の標準世帯(世帯モデル)は時代とともに、政策的に変更されてきている点は考慮すべきであろう。最初の標準生計費方式の下では、5人世帯(1946年～1948年)で199円というように、標準世帯構成は明記されなかった。マーケット・バスケット方式の下では、64歳男性、35歳女性、9歳男、5歳女、1歳男の高齢者・母子世帯モデルの非稼働世帯として標準世帯(1951年～1986年)これは戦後直後の混乱期の救済対象としての位置づけであった。次のエンゲル方式・格差縮小方式の下では、日雇い稼働している35歳男性、30歳女性、9歳男性、4歳女性を単純労働者核家族世帯として標準世帯(1951年～1986年)とした。経済成長期の中で、被保護者世帯の多くが稼働世帯となり、さらに最低賃金制度が確立していない時点では、日雇い労働者の賃金が目安としてふさわしいという判断があった。このことは、当時の被保護世帯に稼働世帯が少なくなかったという実態を踏まえてのものであった。次の水準均衡方式では、病気で働いていない33歳の男性、29歳の女性、4歳の子どもから構成される標準世帯(1986年から)が採用された。このように標準世帯に何を選ぶかも生活扶助基準に影響を与える。今後、標準世帯について代表的な被保護世帯モデルを意識するならば、高齢単身者が増加していることを意識し、

単身世帯モデルの検討や高齢夫婦世帯モデルも検討すべきであろう。

2.4 貧困線・最低生活費の研究の必要性

以上、生活保護制度の最低所得基準の変遷を展望したが、やはり最も大きなターニングポイントは、1960年代のマーケット・バスケット方式からエンゲル方式・格差縮小方式への転換である。それは、高度経済成長を背景に、絶対的貧困概念から相対的貧困概念への転換と経済成長の成果を安定的に分配する政策ルールの確立であった。それは、間違いなく社会保障政策上の大きな進歩であった。しかし、今日、低成長・グローバル経済・高齢化という社会保障制度を取り巻く環境変化のなか、生活保護制度は大きな転換期を迎えている。すなわち、1) 度重なる制度改革により各社会保障制度相互間の整合性が失われつつあること¹⁸⁾、2) 年金や医療保険の未納者・未加入者の増加といった皆保険・皆年金における大きな綻びが発生し、生活保護制度への負荷が増していること、3) 賃金抑制が長期間続いた結果、一部の地域で生活保護と最低賃金の逆転現象が発生していること、4) 生活保護の被保護者が急増し、その中心が高齢者となり、一方で膨大ないわゆるワーキングプアが制度から取り残されている、状況である。こうした状況に生活保護制度の大きがかりな見直しは不可避であるが、そのためにも、政府による1) 貧困世帯数、2) 貧困世帯の状況、3) 貧困の原因の実証的な分析、把握は不可欠である。

ところが、実際には、貧困層に対する統計的把握は不十分である。それは、相対貧困から導かれる最低生活費を公的な貧困線とくと、それ以下の生活水準の人が存在すれば、政策的な対応が必要になるからである。この結果、今日、これほどワーキングプアの問題が指摘されているにもかかわらず、その統計的把握も行われておらず、実態分析も十分に行われず、適切な政策も取られていないのが現状である。そこで、貧困実態の把握のために、政策的な対応を必要とする生活保護の最低所得水準以外に、様々な方法による多様な貧困線を設定し、貧困層の客観的把握に努め、政策につなげる必要がある¹⁹⁾。