

## 2.5 多様な貧困基準による検証

貧困については、先に述べたように客観的な最低生活費・貧困線の考えに基づき絶対貧困の考えと、一般的な国民の消費水準の一定水準を目安にする相対的な貧困に基づくものがある。

すでに述べてきたように、マーケット・バスケット方式などの絶対貧困概念に基づく貧困線は、前述した経済成長に応じて水準が改善されなれないという貧困線の所得成長に関する弾力性 (Income Elasticity of the Poverty Line) の問題を持っており、貧困線が経済・社会の豊かさに連動して改善される相対貧困基準を選択することは政策的には全く正しい方向とみらざるべきであろう。一方で、絶対貧困概念を支持する論者からは、1) 貧困とは客観的な現象であり、科学的な根拠によって水準が確定できる絶対貧困基準で貧困者を特定すべきであるという意見や、2) 相対貧困基準では、景気後退時に中位所得層の所得が低下すると、連動して貧困ラインが低下し、貧困率が下がるという矛盾した現象が起きるという指摘もある<sup>20)</sup>。1) については、先に述べた貧困の科学性・客観性に関わるテーマであり、古くから問題が指摘された部分であるが、特に2) については、今日においても重要な課題である<sup>21)</sup>。これからの日本の経済が高齢化のなかで、高い経済成長は期待できず、むしろ内的・外的経済ショックによる景気後退に対し、家計が脆弱になる危険性が高いことを考慮すると、相対貧困基準以外にも絶対貧困を意図した最低生活費、そのほかの多様な貧困概念・貧困基準で貧困の実態を把握する必要がある<sup>22)</sup>。

## 2.6 標準生計費 (Standard Budget) の研究

標準生計費は絶対貧困に属する貧困基準である。理論生計費である標準生計費の考え方の歴史は長く、典型的なものがマーケット・バスケットタイプである。標準生計費の計算方法は各費目を細かく積み上げていく Detailed (積み上げ) 方式と Renwick and Bergmann (1993) が開発したような基礎的・必要な支出を大まかなカテゴリー別に計算する Categorical (包括) 方式がある。また、組み入れる費目を専門家が決定する方法と一般国民や低所得者の意見などを参照する方法がある (表1)。

表1 各国の標準生計費

国名及び調査主体・名称	Detailed (積み上げ) budget 的 Categorical (包括)	水準の意味合い	専門家によるか一般国民の声を反映させるか
アメリカ	Categorical approach	一般的に買収ではない生活水準	専門家
カナダ・Local social service agencies	Detailed budget approach	地域によって表記が異なる	専門家
カナダ・Sarlo	Detailed budget approach	身体に不可欠な必需品 (長期的な欠陥により身体を悪化させる)	専門家
カナダ・Market Basket Measure	Categorical approach	社会統合に必要な水準 (生存に必要なもの) 以上で、完全な社会統合水準よりも低い	専門家
英国・Family Budget Unit	Detailed budget approach	「低価格であるが、受け入れ可能な」と「値まじしいが妥当な」生活水準	専門家と一般国民 (focus groups AND 1990 Breadline Britain Survey)
英国・Stitt and Grant	Detailed budget approach	基礎的な生活水準	専門家
英国・Minimum Income for Healthy Living	Categorical approach	健康な水準に必要な所得 (社会統合に必要ないくつもの品目を含む)	専門家
オーストラリア・Social Policy Research Centre	Detailed budget approach	「最小費用」と「値まじしいが妥当・ほどよく豊かで持続可能な」生活水準	専門家と一般国民による focus groups
アイルランド・Vicentian Partnership for Social Justice	Detailed budget approach	最小コストであるが受け入れ可能な生活水準	専門家と低所得者による focus groups
英国・Constitutional Budget Sandbach	Detailed budget approach	社会的ニーズを含んだ「本質的に最小」(受け入れ可能な) 生活水準	一般国民
英国・A Minimum Income Standard for Britain	Detailed budget approach	社会的ニーズを含んだ本質的に最小生活水準	一般国民と専門家
ニュージーランド・New Zealand Poverty Measurement Project	Categorical approach	最小限に適切な家計支出 (貧困ライン) と「地域コミュニティに参加するのに必要最小限の支出 Minimum	低所得者
カナダ・Acceptable Living Level (Winnipeg)	Detailed budget approach	満足でつづましい受け入れ可能な生活水準	低所得者 (as consultants)

出典: Fisher(2007)より引用

表2 貧困率の推計

	高位推計	低位推計
生活保護基準未満(所得基準)	7.91%	3.92%
所得基準かつ純貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	2.12%	0.87%
所得基準かつ持ち家なし(持ち家)注	3.86%	1.70%
所得基準かつ車なし(車)	3.31%	1.79%
地域別保護率(2005年)	2.10%	2.10%

出典：駒村康平・菊池馨英・沼尾波子・丸山桂・山田篤裕(2008)

注：実際の制度運用で、持ち家が一切認められないわけではない。

計で3.31%、低位推計で1.79%となった。

以上、まとめると、所得面だけの貧困率だと現実の被保護率と比較すると先行研究同様に、全国ベースでの捕捉率は20%程度であることが確認できる。しかし、純貯蓄を0.5ヶ月分のみ認め、住宅の保有制限を付ける、乗用車の保有制限を行うと貧困率と被保護率の乖離は急速に縮小し、捕捉率は上昇することになる<sup>20)</sup>。

### 3.2 地域別貧困率による考察

次にブロック別の地域別推計(高位推計)を行った(図1)。傾向としては、関東・北陸・東海の貧困率は低く、九州・沖縄、北海道・東北という順番に貧困率は高い。乗用車保有制限をつけた場合、北海道・東北、九州・沖縄、中国・四国ブロックで急激に貧困率が低くなり、実際の保護率の乖離が縮小する。純貯蓄0.5ヶ月分だけの純貯蓄を認めた場合の貧困率も同様に実際の被保護率との乖離を小さくする。

特に九州・沖縄、北海道・東北、中国・四国での乗用車の保有制限を付けた場合の貧困率と被保護率の乖離は極めて小さく点について、これらの地域では、乗用車の保有制限が被保護率に決定的な影響を与えていることを示唆する。この点について、2007年から2008年に北海道、四国の郡部において筆者が行った福祉事務所におけるヒアリング調査(駒村・菊池・沼尾・丸山・山田(2009))によると、これらの地域では、乗用車の生活上の必要度は高く、被保護者世帯に対する自動車保有の制限が実質的な被保護世帯増大

20 特集 貧困化する日本と政策課題

先に理論生計費の部分でマーケット・バスケットタイプの問題点を指摘したが、上記のような様々な工夫を行い問題点のいくつかに対応した標準生計費を、現行の政策的な意味を持つ生活保護制度の最低生活費基準を補完し統一的に貧困状態を把握、検証する目安としての開発する必要がある<sup>21)</sup>。

### 3 金融資産、住宅、乗用車を加味した貧困率の推計

複数の貧困基準に加え、ストックについても考慮する必要がある。次に生活保護制度の在り方に関する専門委員会、生活扶助基準に関する検討会で十を検討されなかった資産要素を考慮した分析を行った。

#### 3.1 全国の貧困率

##### ①所得要件のみによる貧困世帯率の推計

駒村・菊池・沼尾・丸山・山田(2008)は、2004年全国消費実態調査の個票を使い、生活扶助基準以下の貧困世帯率を推計した<sup>20)</sup>。全国消費実態調査では、個票の居住市町村を特定化できなため、各地域別の実際の扶助基準をつかうことができない。このため、1級地1(高位推計)と3級地2(低位推計)の二つの基準で推計した。この結果、所得要件のみによる貧困率は高位推計で7.91%、低位推計で3.92%となった。(表2)

##### ②貯蓄保有条件を加えた貧困率

次に貯蓄保有条件が加わった場合は、高位推計で2.12%、低位推計で0.87%となる。

##### ③持ち家制限を加えた貧困率

次に持ち家制限が加わった場合は、高位推計で3.86%、低位推計で1.70%となる。

##### ④乗用車保有制限を加えた貧困率

最後、山間僻地における通勤、通院等の生活上の必需以外には保有が認められない乗用車を考慮し、貧困世帯でかつ乗用車も保有していない条件を加えた貧困率を推計した。所得要件に自動車の保有制限を加えた場合、高位推



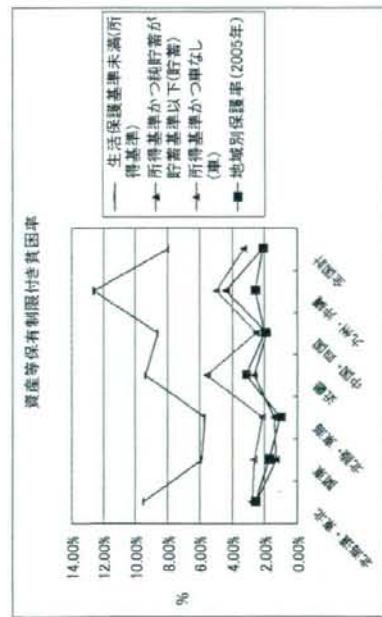


図1 地域別貧困率の推計

出典：駒村康平・菊池馨美・沼尾波子・丸山桂・山田尚裕（2008）

の歯止めになっということが窺える。また地域住民からも、乗用車保有制限はミーンズテストの典型と理解され、地域住民から納得感・理解を得られるシンボリックな役割を果たしているようである。乗用車が生活必需的な性格を持つ地域もあり、一律の保有制限は、かえって被保護世帯の自立の障害になる可能性もある<sup>26)</sup>。

### 3 本特集の展望と貧困研究の課題

1、2では、最後のセーフティネットである生活保護制度をめぐる最近の議論と貧困率の推計について述べてきたが、3では本特集の各論の貢献を紹介する。

#### 3.1 貧困研究のフロンティア

2で検証したような一時点の貧困率の推計以外にも、貧困状態の継続・ダイナミクスに関する検証が必要である。すなわち貧困世帯に分類された

人々の状態が、一時的なものであるか、長期に続いているものなのか、あるいは短期に何度も繰り返されるものなのか、貧困状態の動的な研究である。特に貧困動態に関する研究は、80年代からアメリカで、90年代からは欧州でも ECHP(The European Community Household Panel) などが整備され研究が進んでいる。このテーマについては、日本においても研究蓄積が進みつつある。「年齢階級・世帯類型別にみた日本の貧困の特徴—慶応義塾家計パネル調査(KHPS)に基づく貧困動態分析—」(石井・山田論文)は、OECD 各国における貧困の動態研究をサーベイし、KHPS (慶応義塾家計パネル調査)の分析結果から、日本における貧困動態の特徴は、1) 就業していても貧困リスクは低減されず、2) 13歳未満の子どもの慢性的貧困リスクが高いことを確認した。また、一時的貧困、慢性的貧困リスクの多項ロジット分析の結果、1) 世帯主の就業形態が貧困リスクを大きく左右すること、2) 就業形態をコントロールしても、ひとり親世帯の貧困リスクが高いことを確認している。

こうした貧困の動態研究は、3年程度の数年間の変動に着目したものであるが、世代間で貧困の連鎖が発生しているのかという研究も重要である。表3は、各国で親子の所得の相関の強さを推計した研究を整理したものである<sup>27)</sup>。北欧各国では、親子の所得の相関が強く、英米で強いことがわかる。世代間で所得の相関の強さは、貧困の連鎖の可能性も示唆している。日本における

表3 格差継承の推計(国際比較)

	低位推計	高位推計
デンマーク	0.13	0.16
ノルウェー	0.15	0.19
フィンランド	0.16	0.21
カナダ	0.16	0.21
スウェーデン	0.23	0.3
ドイツ	0.27	0.35
フランス	0.35	0.45
米国	0.4	0.52
英国	0.43	0.55

出典：Corak, Milet(2006)より引用

「給付抑制期における児童扶養手当の分析（田宮論文）」は、児童扶養手当について、母子世帯向けの他の所得保障制度との比較しながら、1985年以降の給付抑制期の実績給付について分析している。田宮は、1) 1985年を転換点に、死別母子（遺族年金）と生別母子（児童扶養手当）との水準格差が広がっていること、2) 政府が児童扶養手当を抑制する方法としては、段階的支給による手当ての減額、所得制限限度額の引き下げや養育費の所得への参入、支給対象者への調査の厳格化という手段がとられてきたこと、3) 就労支援政策の効果はかなり限定的であること、を指摘し、児童扶養手当の給付抑制政策は限界に達している」と指摘している。

「給付つき税額控除の活用—ニュージニアラの改革動向から」（田中論文）は、2007年11月の税制調査会報告書でも指摘され、にわかに注目されている給付つき税額控除について、すでに導入済みであるニュージニアランドの現状と課題をまとめた論文である。

給付つき税額控除は、負の所得税の系統に位置し、さらに生活保護制度における勤労控除のあり方にも重要な手がかりを与える。では、日本において給付つき税額控除のインプリケーションをどのように考えることができるのだろうか。通常、まず給付つき税額控除の議論で通常に期待されるのは、貧困の貧、福祉依存の解消である。貧困の貧の発生原因として、有力候補になるのが生活保護制度である。しかし、気をつけなければならないのは、そもそも日本の生活保護制度は捕捉率が2割程度と推計されるように、貧困世帯のうち生活保護を受けているのはごく一部である。さらに、福祉行政報告書例(2005)をよると、被保護世帯のうち、世帯主や家族が稼働状態にある世帯の割合は12.6%程度に過ぎない。このため、実際に生活保護制度を生み出す貧困の貧により就業意欲が高いために、一度支給を開始すると税や社会保障に過ぎないであろう。生活保護制度は、一度支給を開始すると税や社会保障料負担などを考慮した限界実効税率が高いため、就業意欲を減退させるという意味で、貧困の貧は「深い」のは事実であろうが、その罫の穴が「大きい」（該当者がたたくさんいる）のは別問題である。日本では、生活保護があるから働かないという「貧困の罫」の問題のポリシーム自体は大きくないであろう。

世代間の貧困の連鎖については、道中(2007)や福岡県立大学付属研究所(2008)の生活保護台帳を使用した研究があり、これらからも貧困の連鎖の存在が確認されている。しかし、被保護者世帯に限定しないより広範なデータに基づいて所得格差、貧困の世代間連鎖の研究蓄積は、今後の研究課題になるであろう。

### 3.2 所得保障制度に関わる課題

生活保護の被保護者の半数近くが高齢者となり、生活保護給付費の半分程が医療扶助費となつていくことからわかるように、年金、医療保険の空洞化の拡大といういわば皆保険・皆年金の実質的な崩壊が生活保護制度の負荷を高めている。こうした年金や医療保険の空洞化の原因は、若い世代による主体的な選択の結果というよりは、労働市場における非正規労働者の増加により、強制的に強い厚生年金や健康保険にカバーされない人々増加し、結果的に未納者・未加入者が増えたことが直接的な原因である。非正規労働者などの低所得者に対して、国民年金は免除制度を用意している。しかし、この免除制度を利用して人々は決して多くないとみられる。「低所得層と国民年金申請免除の実態—社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』個票に基づき実証分析—（山田論文）」は、国民年金被保険者実態調査の個票データを使い、未納要因や申請免除制度利用状況について分析を行っている。その結果、申請免除制度利用率は47%にとどまり、申請免除の資格者がきちんと制度を利用すれば、未納者数を25%程度減少できるとしている。国民年金の申請免除は、その期間については全期間受給資格期間に算入され、受給額にも1/3期間が反映される<sup>28)</sup>。この意味で、国民年金の申請免除は一種の保険料補助の役割を果たしているにも関わらず、この制度の捕捉率が5割を下回っているというのには、免除制度が有効に機能していないことを示す<sup>29)</sup>。免除制度を年金未納者が高齢者になり、生活保護制度に負荷をかけないようにするためにも免除制度の積極的な運用、活用が必要である。

高齢者と並んで貧困世帯を構成するのが母子世帯である。母子世帯向けの所得保障制度は、死別母子世帯に比較して離別母子世帯の低い水準にある。



もちろん、生活保護制度の勤労控除見直しといった点では、給付付き税額控除と同じ発想は必要であるが、給付付き税額控除が生活保護制度の抱える問題の全面的な見直しの鍵になるとは考えにくく、生活保護制度の抱える問題の一部を解決するに過ぎない。しかし、貧困の置の解消ではなく、ワーキングプア層の解消や母子世帯向け支援、子どもの貧困の解消という点では給付付き税額控除は解決策の一つになるであろう。ただ、長時間労働にも関わらずワーキングプア層の状況にいる世帯については、まず最低賃金の引き上げこそが優先順位の高い政策であろう。その上で、健康上の問題や子どものために長時間就業できない、あるいはそのほか長時間労働が望ましくない世帯については、給付付き税額控除は有効な手段である。給付付き税額控除は、90年代多くの先進国で導入されているが、その目的は、就労促進、子育て世帯への支援、低所得層全般の税負担軽減など多様である<sup>30</sup>。田中論文は、子育て世帯の就労支援、子供の貧困解消に力点を置いていくニュージージーランドの制度を紹介している。「家族のために働く」と名付けられた一連の政策の結果、1) 貧困削減効果については、子どもの貧困率を30%引きあげ効果があり、2) 就労促進効果については、パートナーのいない女性の就業率を引き上げ、さらにパートナーのいる女性の労働時間の増加をもたらすなど、積極的に評価している。

### 3.3 貧困の集中と自治体・福祉事務所の対応

特定の地域で低所得者が増加、あるいは集中しているのは統計的には明らかとされていない。しかし、大都市部における著者らのヒアリング調査によると、公営住宅や低家賃・低賃の住宅による貧困世帯の集住により、特定の地域の貧困率が高止まりし、教育を通じて貧困の継承・集中につながる可能性がある。住宅政策が、特定の社会層を特定の住区に集積させていく現象は、ハウジング・トラップ（住宅の罠）と呼ばれる。

都市におけるもう一つの貧困問題は、生活保護からも漏れたホームレス問題である。「ホームレス自立支援の結果と今後の課題（道中論文）」は、S市の自立支援センターの利用者を対象にしたアンケート、聞き取り調査に基づ

き、自立支援の効果について検証している。道中氏の使用したデータは、調査時点で路上生活をjしているものや、すでに自立したものであるというように、一時点の状況に関わる情報ではなく、自立支援センターをまさに「通過している」動学的なデータである点に特徴がある。就業自立に成功したグループと失敗したグループの特性を比較分析した結果、自立支援センターを使って、就業自立に成功するグループは、①学歴があり、②年齢も若く、③健康であり、④ホームレス期間が1年半程度と相対的に短いという特徴があり、逆に、就業自立ができなかったグループは、本来、生活保護を受けなければならない状態で、健康も悪化していることを確認している。

「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題（沼尾論文）」は生活保護を実際に運用している自治体・福祉事務所の抱える課題について分析している。現在の生活保護制度とその実施主体である福祉事務所の役割は、所得保障制度としての機能・比重が依然として大きく、低所得者向け対人社会サービス部分は相対的に軽視されている。この背景には、生活保護制度の中心が、所得保障・現金給付であり、対人社会サービスは周辺的な役割となっているからである。これに関連した生活保護制度を巡る最近の大きな議論としては、いわゆる三位一体改革で議論となった生活保護制度の運営と財源を国と地方でどのように分担するかという点である。この議論自体は、厚生労働省と総務省・自治体の意見調整ができず、棚上げ状態になっているものの、社会保障分野全体では、国庫補助期負担金、地方交付税の削減、人件費縮小により、地方の負担は大きくなってきている。こうした一連の行財政改革の削減圧力強まり、さらには扶助費についても自治体によっては必ずしも必要額が交付税措置されていない現状にあり、実際に福祉事務費用も減少傾向になる。こうしたなか、各自治体では、人件費の低い若手職員を配置するなど職員配置に工夫をし、生活保護分野の人員確保に努めていることを沼尾論文は明らかにしている。しかし、こうした工夫の弊害も大きく、職員の経験期間の短期化により福祉事務所のケースワーク力の低下につながるであろう。また、被保護世帯増加のなか、人員確保についても、一部自治体ではすでに困難になって



おり、自治体間のばらつきは大きくなってきている。沼尾はこうした原因の一つに各自治体の被保護者や扶助のタイプの違いを十分考慮していない地方交付税の算定方式にあると指摘している。また各福祉事務所を取り組んでいる自立支援については、ケースを類型化し、プログラムを作成し、情報を共有するシステムが一部先進的な自治体で行われているものの、そのための財源確保が不可欠である。厚生労働省は、「セーフティネット支援対策補助等補助金」を用意しているが、補助率が就労支援には10割であるが、日常生活支援、社会参加支援には5割と異なっており、支援が就労につながる非稼働の被保護者世帯が多い自治体では支援プログラム導入、拡充へのためらいがあると沼尾論文は報告している。

今日の貧困問題は、経済的な貧困への対応にとどまらず、社会的排除への対応という点も重要である。この点で、生活保護制度そしてその実施機関としての福祉事務所の機能は、剥奪・社会的排除の状態にある人々に対する社会支援サービスの機能を強化する必要がある。その試行的な取り組みとして自立支援事業の社会生活、日常生活支援においても、国による補助は不十分であることを沼尾論文は明らかにしている。

#### 3.4 貧困・格差の動向と将来予測

いわゆるワーキングプアの増加が問題とされているが、それが所得政策上の問題につながるためには、より正確な分析が必要である。所得が生活保護の定める最低生活費以下の労働者が増加したとしても、その労働者が家計の主たる所得者・中核所得者であるのか、妻などの非核所得者であるかによって、所得保障政策の対応も異なってくる。個人単位で把握される低賃金労働者の増加は、労働政策上の課題になるが、所得保障政策の必要性ということになると貧困の実態を世帯単位で考える必要がある。

「世帯所得格差と世帯主所得格差（四方論文）」は、昨今の非正規労働者の増加が家計の所得格差にどのような影響を与えたのか、ジニ係数を分解する手法で明らかにしている。格差問題が政策においても論争になってきている一方、アカデミックな研究の世界では所得格差の拡大は年齢構造の変化による

「みせかけ」であること指摘されてきた。しかし、四方論文によると、30歳代から40歳代の世帯所得の格差は拡大して見えないように見えるが、その年代の世帯主収入の格差は拡大しており、その世帯主収入の格差の拡大が配偶者の就業等で相殺されている。世帯主収入の格差拡大による低所得層の所得の低下を明らかにしている。世帯主収入の格差拡大による低所得層の所得の低下を、配偶者の新たな就業で埋め合わせることが起こっていると考えられ、低所得層の生活は困難化していると考えられる。よって、この論文の政策的インプリケーションとしては、現在日本で薄薄となっている30歳代40歳代などの現役世代にしても再分配政策を検討するべきということになる。

最後に、今後の貧困・格差はどのようになるであろうか。この点を推計したのが「拡大する所得格差と貧困率の将来見通し（稲垣論文）」である。稲垣論文は、1990年代後半からの所得格差や貧困の増大が当面の課題になっているが、今後、高齢化にともない、所得格差や貧困率がどのように変化していくのか、現実社会のミニチュア版であるマイクロ・シミュレーション・モデルを使って推計している。この結果、今後、1970年以降の年金制度充実に年金に加入した世代が高齢期を迎えることとなるため、高齢者の貧困要因は緩和される。しかし、未婚率、離婚率、非就労で配偶者がいない子どもと同居している世代の高齢化、パートや非就労で配偶者がいない子どもと同居しているという高い貧困リスクをもった世帯の増加といった増加要因もあり、高齢者の貧困率は2004年25.6%から2030年の26.1%へ若干上昇し、25%で安定すると予測している。

以上、本特集では、決して網羅的ではないが、貧困に関する最新の研究動向と社会保障・所得保障政策に関する実証研究からなる論文を掲載した。社会保障制度根幹的な改革は不可避であろうが、その基軸になるが最後のセーフティネットである生活保護である。

今後、抽象的、理念的な研究に留まらず、実証的、政策的な研究の蓄積が一層重要になるであろう。



保護専門分科会 (1981)、小沼 (1974) p.165。当時の厚生省と貧困分野の研究者の協働については、副田 (1995) p.117 参照。

11) 正確には低消費世帯という表現になっている。

12) 家計の現金支出額が、被保護世帯の平均消費支出額とほとんど差のない世帯を低消費世帯としている。詳細は、江口 (1981) pp.10-12、小沼 (1974) p.116。なお、厚生省は1975年に低消費世帯は1.01%になると予測していた、小沼 (1974) p.197を参照せよ。

13) あるいは、皆保険・皆年金体制の確立にともない生活保護制度運用について、厚生省のスタンスが消極的なものに変化したことを示しているのかもしれない。江口 (1981) p.11は「計算方法を明確にしないまま、不可解なことにこの時点でうちきられており」と指摘している。

14) 副田 (1995) p.246。

15) 第一次適正化は1955年ごろとされ、在日外国人に対する適正化と保護行政に対する国の指導強化という内容であった。第二次適正化は1964年から1966年までとされ、監査要綱が見直された。第三次適正化は1976年から始まったとされる。

16) 実際には2005年度より、扶助額計算のパラメータ変更が行われ、世帯人数が4人の場合、基準生活費については、第1類の扶助額に0.98を掛け、世帯人数が5人以上については、第1類の扶助額に0.96を掛けて、生活扶助の基準生活費を計算することになり、世帯人数の増加に対して基準生活費が非線形で増加するように変更された。

17) 現行の生活扶助の基準生活費は3人世帯がモデルになっており、世帯構成員の年齢別に設定された金額を足し上げて算定される第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) を合算して計算される。生活扶助額は、まず標準3人世帯の合計基準額 (1級地-1) を水準均衡方式によって算定される改定率によって改定し、その後この改定された基準額を起点として、1類費・2類費の設定を行うものである。具体的には、まず標準3人世帯モデルの給付水準は、年齢別栄養所要量からマーケット・バスケットによって第一類の金額が決まる。これを低所得労働者モデル世帯の生活扶助相当支出額の1類と2類構成比 (1類:2類=65.9:34.1) から計算される第2類の給付費が確定する。標準モデル以外の世帯の第二類については、世帯換算率に基づいて計算される。この生活扶助額の改定は、各年度に想定される一般国民の消費動向を考慮し、同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという水準均衡方式によって行っている。この方法については、竜山 (1996) p.39は、「制度の運営としては大変便利である。しかし、その展開す

1) こうした生活保護の課題は、小沼 (1968) がすでに指摘したものであり、40年たった今日でも解消されていない。

2) 朝日訴訟第1審判決において、日用品費の算定基準の基礎の費目に多くの需要が欠けている問題点が指摘された。

3) 小沼 (1981) 参照。

4) ここでの標準世帯は、64歳男性、35歳女性、9歳男、5歳女、1歳男の非稼働世帯を想定した。戦後の主たる稼ぎである夫が存在しない世帯を想定している。

5) 小沼 (1974) pp.33-35 参照。

6) 生活保護の最低生活費として、科学的な手法で標準生計費を計算できたとしても、実際にその予算制約のなかで、やりくりする能力が家計にあるのかという点も問題である。すでに田代 (1961) p.98は、「問題は、科学的に適切な低価格の食事で生きていこうという人の意志の有無よりも、むしろそれをなし得る能力の点にある」として、「相当程度の知恵と買物や調理の技術だけではなく、また巨大な意志力を要求される」と指摘し、家事・家計能力の重要性和ケースワーカーの助言の必要性を指摘している。家計の能力の問題は、相対貧困基準で設定された今日の最低生活費でも同様である。筆者が各地で行ったヒアリング調査でも、保護世帯の家計管理能力に問題あるとのケースワーカーの指摘が少なくなかった。

7) 竜山 (1978) p.265は、「マーケット・バスケット方式で算定する場合に、飲食物費をどれだけ見積もるかは、全生活費に響いてくる。ところが、飲食物費は必要なカロリーをまかなう食料構成のウェイトと単価の取り方で操作できる」と指摘している。

8) 詳細は、「生活と福祉 第61号 昭和36年度の生活保護はこうして一新しい基準: 運営要領の解説」(著者不明資料)。さらには、同号「今回基準改訂の背景と展望」も参照。ただし、エンゲル方式でも、その基礎となる飲食物費の内容を動かさざる限り、国民生活の変動に自動的に対応できるわけではないという指摘もあった。小沼 (1974) p.55 参照。

9) エンゲル方式への変更の歴史の意義については、副田 (1995) pp.113-117を参照。  
10) 1964年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は、総理府統計局家計調査の10分位階級の最低第一分位における消費水準の上昇率に合わせて、その被保護者層との格差縮小を見込んだ改善方式いわゆる格差縮小方式をエンゲル方式と併用し、双方からの接近により算定すべきとした。中央社会福祉審議会生活



るときのウェイトが必ずしも科学的・合理的なものではなく、研究の余地が大いに残っている」と指摘している。

- 18) マクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準の引き下げを意味する。
- 19) 公的貧困基準には、①所得保障政策のガイドラインとしての役割、すなわち所得保障制度、最低賃金、課税最低限、年金水準、生活保護給付といった制度の目安、②政治・政策的な基準、すなわち政治的に合意可能な生活水準の目安、③貧困状態の把握、すなわち国民の貧困率や貧困ギャップを客観的把握、測定する尺度としての役割の3つがある。
- 20) 逆に経済成長期・景気拡大期に、失業率が低下しているにもかかわらず、中位層の所得が上昇し、相対貧困ラインが引き上がり、貧困率が上昇するという事象が1990年代にアイルランドで発生した。アイズランド (2005) p.47。
- 21) この点については、厚生労働省「生活扶助基準に関する検討会(第4回)議事録」における議論が重要である。低成長期における生活扶助水準に関する問題意識を述べた部分として重要であるため、やや長いが参考資料として紹介する。
- 22) Bradshaw(2001)は相対貧困基準以外の貧困基準、標準生計費に基づく Minimum subsistence という概念を提示している。いくつかの異なる貧困基準を組み合わせることにより、すべての基準に重なっている貧困者と一部の貧困基準しか当てはまらない貧困者とは抱えている問題が異なることを指摘している。
- 23) 統計上、貧困率を推計する目安であり、標準生計費を政策上の最低所得保障(生活保護)にすることを意味していない。
- 24) 本研究は、平成19年度厚生労働科学研究補助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」に基づくものである。詳細については、駒村康平・菊池馨実・沼尾波子・丸山桂・山田篤裕(2008)を参照せよ。
- 25) 被保護世帯は最低所得<認定所得になっており、貧困世帯になっていないことに注意せよ。したがって、捕捉率=被保護世帯率/(貧困率+被保護世帯率)ということになる。
- 26) 生活保護制度の運用においては、平成20年より軽バイク等の保有制限は緩和されている。
- 27) Corak, Miles(2006)参照。親の所得と子どもの所得の相関は、 $\ln Y_{i,t} = \alpha + \beta \ln Y_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$  (子どもの恒常所得  $Y_{i,t}$  に親の恒常所得  $Y_{i,t-1}$ ) が与える影響) という推計式で分析される。この分析方法には、1) 子どもと親の推定時の年齢の違い、2) 親子の恒常所得の計算のための期間の違い、3) 所得階層によって相関の強さが異なる、という課題が指摘されている。

28) 山田論文が使用したデータ収集時点における年金制度にもとづく。

29) 2008年11月に、厚生労働省も免除制度を利用できざるを得ない人が、利用していない人が300万人存在することを確認している。

30) 新井(2005)はアメリカ、イギリス、カナダでの効果を批判的に紹介し、さらにOECD各国の動向については、OECD(2008)が紹介している。

### 参考資料

相対貧困基準と組合わせてマーケット・バスケット基準での検証も必要ではないかという点について、生活扶助基準に関する検討会において委員から以下のような発言があった。

「人々にとっての基本的に生活に必要な物、サービスが、マーケット・バスケット方式では理論生計費として算定されていて、その次のエンゲル方式からは実態生計費となっている。水準均衡方式の前まで、基本的には実態を鑑みて設定するという考え方で進んでいるが、……中略……もう一つ、例えば全消を使っているのは結構だが、もう一方の柱で、理論生計費のマーケット方式(マーケット方式)で積み上げたものと比較して、これは確かに社会的、文化的な水準をクリアしているという、相対化による水準との見合いで、一定の客観的、科学的な根拠を持っているということを示すことが必要なのではないか。……中略……理論的に積み上げたもので検証するという、相対的な観点から、絶対的な観点からも決まるのではないかとということが、もう一方の検証が行われて初めて言えることなので、ここまで踏み込むかどうかという話はあるが、多分国民の中では、例えば今の経済動向でいくと、賃金水準であるとか消費水準というのは、ある人にとっては上がるけれども、ある人にとっては下がるという傾向が見られるので、より所得の低い方のことを考えれば、そういう絶対的な観点も検証の考え方としてもいいのではないか。……中略……右肩上がりの経済のときはいいが、下降にたどったとき、それが限りなく下がり、いわゆる絶対的貧困以下に陥ることがあり得るといえる場合に、その歯止めがこの水準均衡では保てないということがあり、もう一つは、実際に現在生活保護を受けている人に関しても、相対性の観点からすれば、理論的には生活保護受給者の家計は妥当なものとなっているのかもしれないが、実際の家計にはいわゆる弾力性、ゆとりがないということだが、少なくとも建前としての生活保護には



ある。したがって、たとえ僅かであっても、前年、前月を下回るような基準となるとすれば、そのダメージは大きい。そういう意味で、家計の弾力性がないことも、この水準均衡方式の1つの弱点というふうに従前から言われており、確かに絶対的な水準の検証という方法もあり得るかもしれないが、相対的に決める今の水準均衡方式にも一定の限界があるというような表現を加えることで「もいいたくないか。」この意見について、厚生労働省側からの回答は次のようなものであった。「今のお話は、非常に最悪の事態を想定した御議論で、理論的にはよく分かるが、実務的に考えると、説明変数として相対的、絶対的な基準があつて、それで国民の皆さんの最低生活の保障をすとしたとして、相対的な基準が100で、絶対的な基準が50のときにどうするか、100という選択を、一般国民が厭うかという問題が生じることも、ひとつ御考慮の上でお願いしたい。例えば、外国の制度と比較してみると、基準の算定にマーケット・バスケット方式をとっている国は保護費が低い。物価や為替レートで調整しても、1ポンド190円の推計で、イギリスの単身世帯は4万6,000円。現時点では、1ポンド163円になってきているから、もつと下がる。イギリスが絶対的な基準を基礎にスライドしてきていることを考えると、もし、絶対的な基準を出した場合、今の基準は東京で8万4,000円程度であるが、相当乖離が出る。そのときに立っていかれるかというところは、それこそ最悪の事態として想定していただきたい。では、最低限度の生活を保障するために、もう一度マーケット・バスケット方式に戻るかというところであるが、マーケット・バスケット方式から離れたから、現在の水準まで基準額が上がってきている。ドイツも1990年にマーケット・バスケット方式から離れて、今の日本に似たような方式に切り替えて、現代の経済の状況に対応できる社会扶助になったと言われている。ドイツでは、マーケット・バスケット方式から離れるときに、30%ぐらいマーケット・バスケット方式より統計方式の方が上がるのではないかと、民間団体の議論があつたと聞いており、もしその可能性が正しいとすると、マーケット・バスケット方式を基にする絶対的な基準というのは、今の水準の3割程度低い水準となる。そのときに、いろいろ生活保護についての議論があるときに、本当に良いと取り、相対方式は維持しつつ、マーケット・バスケット方式から離れられるかどうかというのを、御検討いただきたい。

この議論に続き、委員から、以下のような発言もあった。「マーケット・バスケット方式にも長所と限界があり、その長所というのは、栄養学的な飲食費をベー

スにやっていると。弱点は、社会的、文化的な費用をどこまで取り入れられるかということである。旧来のマ・バ方式(マーケット・バスケット)は、飲食費に特化しており、社会的、文化的な費用が非常に弱かった。それが要するに、例えば昭和20年代、30年代には、飢餓水準を脱皮するということで一定の支持を得た。しかしながら、マ・バ方式(マーケット・バスケット)に社会的、文化的な費用を取り入れた現代的なマ・バ方式(マーケット・バスケット)では、きかないかどうか。先ほど言ったように、3割、4割というのは飲食費に特化しているためであり、もう少し相対的な貧困の算定方式ではできないのかという流れから、それで格差縮小方式、水準均衡方式に移行してきた。しかし、それにも長所と限界がある。右肩上がりのときには、相対的な算定方式は支持を得たけれども、新たな地点に立ったときに、絶対か相対かという形の両方の長所を組み合わせるような見方であるとか、あるいは本当に絶対的な基準をクリアーしているかどうかという議論をするためには、例えば水準均衡方式を支持したとしても、絶対的な水準はどうであるかという検証はやっておくことならば、見合いの中で考えることはできるかもしれない。最悪の事態の中で想定したときに、生活保護制度というのは、社会保障の中で最も大事な制度であつて、その中でも、最も大事なものは生活保護基準で、これがナショナルミニマムである。」

## 文 献

- 新井光吉, 2005, 『勤労福祉政策の国際展開』九州大学出版会。  
 Bradshaw, Jonathan, 2001, "Methodologies to Measure Poverty: More Than One is Best," [http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf\\_pap/mex01\\_jrb.pdf](http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf)  
 Corak, Miles, 2006, "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," in Creedy, John and Kalb, Guyonne (eds), *Dynamics of Inequality and Poverty*, Emerald Group.  
 江口英一, 1981, 『社会福祉研究の視角—本書の編成にあたって』江口英一編(1981)『社会福祉と貧困』法律文化社。  
 福岡県立大学付属研究所, 2008, 『生活保護自立阻害要因の研究—福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析から』。  
 Fisher M, Gordon Gordon, 2007, "An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries", <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/>

- std-budgets/  
Iceland, John, 2003, "Poverty in America: A Handbook." University of California.  
(翻訳 J. アイランド, 2005, 『アメリカの貧困問題』上野正安訳 シュプリンガー・  
ジャパン)
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困』ちくま新書.  
籠山京, 1978, 『公的扶助論』光生館.  
駒村康平, 2003, 『低所得世帯の推計と生活保護』『三田商学研究』第46巻3号,  
慶應義塾大学 2003年8月.  
駒村康平・菊池馨美・沼尾波子・丸山桂・山田篤裕, 2008, 『厚生労働科学研究補助  
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』.  
駒村康平・菊池馨美・沼尾波子・丸山桂・山田篤裕, 2009, 『厚生労働科学研究補助  
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』.  
小沼正, 1968, 『生活保護の問題点—最近の關係論文をめぐって』『社会保障研究』  
第4巻第2号.  
小沼正, 1974, 『貧困—その測定と生活保護』東京大学出版会.  
小沼正, 1981, 『エンゲル方式の採用とその背景』厚生省社会局保護課 (1981) 『生  
活保護三十年史』社会福祉調査会.  
厚生労働省, 2007, 『生活扶助基準に関する検討会 (第4回) 議事録』http://www.  
mhbw.go.jp/shingi/2007/11/text/s1120-2.txt. (2008年8月1日アクセス)  
小山進次郎, 1950, 『生活保護の解釈と運用』全国社会福祉協議会.  
道中隆, 2007, 『保護受給層の貧困の稼相—保護受給世帯における貧困の固定化と  
世代的連鎖』『生活経済政策』No.127, 生活経済政策研究所.  
中鉢正美, 1956, 『生活構造論』好学社.  
中央社会福祉審議会生活保護専門分科会, 1981, 『中間報告』『社会保障研究所編  
日本社会保障資料1』至誠堂.  
OECD, 2007, Benefits and wages OECD Indicators - 2007 Edition. Paris (翻訳 OECD,  
2008, 『図表でみる世界の最低保障』日本労働組合総連合会総合政策局翻訳 明  
石書店)  
Renwick, Trudi J. and Bergmann, Barbara R., 1993, "A Budget-Based Definition of Poverty:  
With an Application to Single-Parent Families", *The Journal of Human Resources*, Vol.  
28, No. 1.  
副田義也, 1995, 『生活保護制度の社会史』東京大学出版会.  
杉村宏, 2007, 『国民生活の不安定化と低所得問題研究の課題』『現代の貧困と不平  
等』明石書店.

高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄・関口昌彦・澁谷時幸, 1989, 『日本の家計資産と  
貯蓄率』『経済分析』116号.

田代不二男, 1961, 『公的扶助の研究: その現状と問題点』光生館.