

をつとめた黒木利克は次のようにのべる。「この保護基準額は最終的には、国家財政の中から生活保護費はいくら支出できるかということ、貧困階層のうち何人を保護の対象とするかということ、最後に社会経済労働諸事情とこれが対策はどうなっているかということに帰結される。すなわち政策が先行し、而る後基準額ほどれ位にすれば、財政支出として負担可能の範囲内で賄うことができるかという社会的貧乏線としての基準額が設定されることになり、これを如何に合理的に組立てるかという問題となる。そうして、社会的貧乏線と科学的貧乏線との歩みよりないし接近が、終局的には真の意味での科学的合理的な基準設定の可能性として存在する結果となるであろう。」(黒木 1956: 271-272)。当時の厚生官僚にとって、生活保護費として確保できた予算(=社会的貧乏線)を正当化するための後付けの理屈が「科学的貧乏線」(=マーケット・バスケット方式)であった。財政当局に対しては保護基準の低劣さを主張しつつ、一般には保護基準の必要十分さを主張するという矛盾した状況におかれていたのである。

結局、1961年に標準世帯の変更に踏み切り、日本型雇用-福祉システムへの生活保護の組み入れを目指すことになったが、その背景には以下の状況や工夫があった。第一に、繰り返しになるが、標準世帯を稼働世帯=大正~昭和生まれの、片稼ぎ・核家族・新中間層的ライフスタイルを営む人々にし、賃上げへの圧力とすることを目指した。第二に、当時現実に保護をしていた稼働世帯=主に明治生まれの、農業を含む自営的多就労世帯・直系家族に対しては、経済の好転によって保護から自立するまでの経過措置的施策として、「当面稼働世帯の勤労意欲を助長し、自立更生を促進するため勤労控除制度を充実」(『厚生白書』昭和36年版)させることとした。具体的には、1961年以降、厚生省は勤労控除限度額の引き上げに際しては、「自立助長」を目的とする、と説明するようになった(岩永 2007: 36)。次いで1966年には、インセンティブを考慮した勤労控除(収入金額別基礎控除)が導入されたのである。折しも、高消費は高成長につながり、その果実が低成長セクターにも行き渡る、というトリックル・ダウン的な発想も広まりつつあった(安永 1960)。その理論が妥当であるとき、既存の受給者の生活保護からの自立が実現することも期待されたのである。

再び図1に戻ろう。1960年代以降の生活保護においては、標準世帯は稼働・夫婦+子どもの世帯であるにもかかわらず、実際の被保護者の構成を見ると稼働世帯の比率が急激に減少するとともに、単身または2人の非稼働・高齢・障害・傷病世帯のウェイトが年々高まった。後述する、「(制度間の)補足性」(制度間の役割分担)によって、生活保護が稼働・夫婦+子ども世帯を支えることは少ないことからすると、増加した受給者の多くは、標準世帯であった者の「脱落者」であり、その意味において、トリックル・ダウン的な発想が正しかったともいえる。

### 3. 消費の社会的強制論-低所得者の苦境と社会的分断ストーリー

このような見解がある一方で、高度経済成長以後も低所得者はなくなり、苦境が深まったとする見解も存在する。

その見解を検討するに先だって、ここでは広義の「消費の社会的強制論」の系譜に属する議論について見ていくことにしたい。これらの議論-生活構造論、相対的剥奪論、生活の社会化論-は、多少の差違はあるものの、戦後の大量消費社会化に伴って、社会の平等化・階層の平準化が生じることを前提に、中流的な生活が送れなくなる限界の所得(変曲点)や、その時の生活状況を見出そうとする点で類似している。

例えば、まず、イギリスのタウンゼントの相対的剥奪論について見ていくことにしよう(Townsend 1974=1977, 1979)。イギリス的な階級的な分断は、消費社会化と情報社会化を通じた「国民文化」や「全国的な生活様式」の形成によって緩和されることが期待される。タウンゼントは、全国的な生活様

式を体現した、多岐にわたる「剥奪指標」を作成したが、その中には現代の日本人には奇異に映る指標もある。例えば、「過去4週間のうち親戚や友人を招かなかつたもの」「子どもの誕生日パーティをしなかつたもの」といったものは、イギリスのミドルクラスの生活様式を反映した指標だととらえると分かりやすい。剥奪の閾値／変曲点とは、ミドルクラス的な消費生活を送れなくなる収入を示したものと考えることができる。

いささか乱暴な議論をすると、この種の議論に共通すると思われるのは、特定の社会統合にまつわる原理や理念（ミドルクラス・（総）中流）を前提にして、そのような原理・理念が実現されているかを判定するための方法論（＝変曲点の発見）を洗練させるところにある。具体的には、工業化や世帯の変化を背景とする（あるいは推進する）大量消費文化が、諸個人に消費を増やすような社会的な強制を見て取るのである。

ここで議論を日本における消費の社会的強制にまつわるものに限定しよう。既に見てきたとおり、わが国の1960年代の生活保護行政において、標準世帯が変更されたのは、高度消費社会の到来によって、経済の二重構造が打破されることが期待されたためである。すなわち、中流の世帯（片稼ぎ・核家族・大量消費文化を内面化している）を雇用・社会保障を通して創出する過程で、消費と成長との間の好循環が生まれ、それが低成長セクターにも好影響を及ぼす（トリックル・ダウン）、というシナリオである。

その一方で、中流の世帯の創出と消費社会化の中で、社会的に消費が強制される低所得者には負荷がかかっており、かえって社会的な分断が広がっているという悲観論も高まっていった。その議論－生活の社会化論－は、江口英一と相沢与一らによって展開された議論である（江口・相沢 1986、金澤 1998）。その主たる特徴として、家計調査（など）の支出費目を以下の三カテゴリーに構成し直すことがあげられる。すなわち、一点目が「個人的再生産費目」であり、これは個人的な、労働力の肉体的再生産費目（食費など）を指す。二点目が「社会的強要費目」であり、家庭内労働や余暇・文化生活の外部化・商品化の進行や、広告・宣伝の普及によって、社会的になかば強要された負担と化したものである。具体的には自動車等関係費、交際費、外食などがあげられる。三点目が「社会的固定費目」であり、人間の存立に関わる「生活基盤」の確保のための負担である家賃、光熱費などがこれに当たる。

具体的には、例えば、食費（食材）から外食が切り離され、前者は「個人的再生産費目」、後者は「社会的強要費目」とされる。また、交通から自動車等関係費が切り離され、前者は「社会的固定費目」、後者は「社会的強要費目」とされる。

そこでの主張は多岐にわたるが、特に重要なものとして、以下の二つがあげられる。第一に、消費水準が低下した場合、「個人的再生産費目」（食費など）を切り詰めて対応するには限界があり、一定割合が「社会的強要費目」に割かれる、ということである。加えて、高度成長期以後の消費社会化によって、社会的強要費目を購入し、消費する社会的圧力が高まっていることもあげられる。第二に、低成長期以降、社会的固定費目の多くを占める公共料金が引き上げられ、家計への負担が高まっている、ということである。

以上のような認識のもと、マーケット・バスケット方式のもとで無理なく労働力の再生産が行えるような最低生活費の算定が試みられるのである<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 例えば、江口・松崎(1992)があげられる。

## 4. 保護基準「6割」の根拠とその到達

### 4.1 根拠

以上で標準世帯の意味合い、および理念と現実との間の乖離が生じた過程の説明を行った。それでは、保護基準を一般世帯の消費水準の6割とする根拠は何なのだろうか。池田内閣の国民所得倍増計画を踏まえて作成された「厚生行政長期計画基本構想」（1961年7月）では、所得倍増計画によって、製造業全般の平均賃金が基準年次に比べて2.06倍に上昇するが、従業員1～4人の零細企業は、2.66倍に上昇し、平均賃金に対する比率は63%に達する、との見込みが示されていた（表2）。その上で、保護基準についても、基準年次に比べて3倍程度に引き上げることを提唱していた。この構想に沿う形で、1962年8月22日、社会保障制度審議会は、保護基準を10年で約3倍にすべきという勧告を出した。さらに、1963年7月17日の「最低生活費の考え方と算定方法」では、国民所得倍増計画を根拠にした、生活保護基準の引き上げを提唱している。1970年までに当時の基準の3倍にする根拠は、「現在の保護世帯の消費水準は一般の1人当たり消費の大体40%であるから、所得の平均水準が10年後2倍になったときに保護基準を3倍にすると、1人当たり消費水準の平均水準の60%に達する」というものである。60%の根拠は、当時の西欧諸国（イギリス・西ドイツ・スウェーデン）の保護基準にならったものであった。

したがって、この60%という水準の根拠は理論的なものではなく、「低すぎず高すぎない」というだけのものであり、一般世帯や低所得層の生活水準そのものが下がった場合には、生活保護水準の引き下げ圧力が生じかねないことになるのである。

表2 製造業規模別賃金及び格差 挿入

### 4.2 保護基準6割水準への到達と課税最低限（「高い」生活保護費）

中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の中間報告（1964年12月16日）は、「一般国民の平均消費水準に比較して低所得階層の消費水準の上昇が大きく、低所得階層の消費水準とくに生活保護階層に隣接する全年勤労者世帯第Ⅰ・10分位階級の消費水準の動向に着目した改善を行うことがとくに必要である」としていた。このことを受けて、第21回改定（1965年4月1日）から導入された「格差縮小方式」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」（厚生省社会局保護課 1981:469）ものであった。

ここで図2と表3・4を見てみよう。1970年代の後半に消費水準は60%水準に到達するとともに、1970年代終わり～80年代はじめに課税最低限と生活保護基準（生活扶助基準）とが接近したことがわかる。所得税の人的控除額と生活保護基準額とが逆転したのが1976年である。以後も一貫して生活保護基準額の方が高い（ただし、生活扶助基準のみの比較では、1976年に逆転した後、1977年に人的控除額に再逆転され、翌1978年に再び生活扶助基準額の方が高くなって今日に至っている）（田中 2005）。

図2 一般勤労者と被保護勤労者世帯の消費支出の格差

表3・4 課税最低限と生活保護基準の比較

格差縮小方式のもと、生活保護基準は、一般世帯の消費水準の6割を目指して引き上げが行われていたのに対し1977年から1982年までの間、人的控除額の引き上げが行われなかったことが、この逆転現象の一因である。

興味深いことに、1970年代以降頻発したのは、課税最低限が低すぎる、とする批判ではなく、「生活保護基準は高すぎる」とする批判であった。繰り返し述べるとおり、標準世帯そのままの世帯は生活保護においては少数派であった。1970年代後半以降の悪名高き『週刊新潮』の反生活保護キャンペーンも、当初はその少数の多人数世帯を敢えて引き合いに出して、保護基準の高さを叩くものが多かった。

そこで引き合いに出されるのが「変曲点」である。(総)中流の生活をスタンダードとして、そこから断層をとらえる、という論法である。中央社会福祉審議会の意見具申(1983年12月23日)によると、「総理府家計調査を用いて所得と消費支出の関係をみると、消費支出は所得が低下するにつれてなだらかに低下するが、ある所得以下になると、消費支出、とくに社会的経費が急激に低下することが認められる。この消費支出が急激に低下する変曲点が、それまで大部分の国民が維持してきた生活様式が保たれる限界点と考えられるので、この変曲点における生活扶助相当経費(住宅・教育・医療など他の扶助の対象となる経費を除いたもの)を生活扶助において保障するあるべき水準と考えて現行の生活扶助基準と比較すると両者はほぼ同額と認められたので、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と認められたものである」(下線は引用者)

ここでいう「変曲点」の分析過程が答申に具体的な形で盛り込まれたわけではない。報道によれば、総理府家計調査の分析により導き出された変曲点は、標準四人世帯で15万余円であったという(『朝日新聞』1983.12.24朝刊)。それに基づいて、当時の生活扶助基準額(標準4人世帯・1級地で148,649円)がほぼ妥当と受け止められたのである。この答申に基づき、1984年4月から新方式「水準均衡方式」が実施される。

## 5. 保護基準は本当に高いのか？

### 5.1 問題1：少人数世帯の保護基準が低くなるからくり

ここまでの間で、(根拠が曖昧であるにせよ)保護基準が目標とされた6割水準を達成するとともに、その「高さ」が問題にされる過程についてみてきた。それでは、本当に保護基準は高いと言えるのだろうか。ここでは少人数世帯の保護基準が相対的に低いことと、そうなる要因について見ていくことにする(次項では分析・調査による被保護層・低所得層の生活水準について検討する)。

1982年2月当時の厚生省保護課長は、社会局主管課長会議の席で、「生活保護が高水準にあるのではないか、という一部マスコミ等の声があり、これが世論にどう反映するか、十分に注意すべきであると思います。今の基準にはそれなりの合理的な理由があり、また更に充実を図るべき分野も多々あるものと考えております」(加藤 1982:3、下線は引用者)と発言している。ここでいう「さらに充実を図るべき分野」とは、高齢者などの少人数世帯のことを指しており、標準世帯や多人数世帯と比べた時の保護基準が、依然として低いという認識に立っていた。

また、中川清によれば、1990年代初めにおいて、被保護世帯の一般勤労世帯との消費支出の格差は、2人世帯で5割前後、3人世帯で6割、6人以上世帯では7割を上回っていた(中川 1993:89)。

このように、少人数世帯の保護基準は相対的に低くなりがちである。このようなことが起きたのは、生活保護の生活扶助基準が1類費(個人ベース)と2類費(世帯ベース)とに分かれていること、現実の消費支出の動きが、2類費の伸びに近いこと(=1類費が消費の実態に比べて少人数世帯には不利で、多人数世帯には有利な構造になっていること)、生活扶助基準全体に占める1類費のウェイトが高いこと、がある(表5・6)。その背景には、社会保障制度間の役割分担(保護の補足性)によって、標準世帯の位置づけが分かりにくくなった結果、標準世帯以外の世帯の費用算定のあり方が十分に問われるこ

とが少なかったことも関連しているのかもしれない。

表5 生活扶助基準の内訳

表6 現行の生活扶助基準における世帯人員別換算率

## 5.2 社会生活に関する実態調査／社会保障生計調査の分析（保護基準が高いかどうかも怪しい）

以上では、少人数世帯の保護基準が相対的に低くなりがちであることについて見てきた。保護基準が妥当であるかどうかを検討するためには、これに加えて、被保護者に加えて、被保護者と隣接する低所得者との生活実態についても見ていかなければならない。それに当たっては、これらの二つのカテゴリが「中流」的な生活を送れているのかどうか、送れているとしたらどのような条件のもとであるのか、について注意していかなければならない。

厚生労働省社会局保護課のご好意により、2001年度に実施した調査データの再分析が可能になった<sup>3</sup>。

- ・ 社会保障生計調査（本稿では「生計調査」と略す。毎年実施）
- ・ 社会生活に関する調査（本稿では「生活調査」と略す。2001年に一回だけ実施）

それぞれについて「家計簿」（生活保護受給世帯）と「生計簿」（第Ⅰ・5分位（低所得世帯））の調査が実施されており、生活保護世帯と低所得世帯（ワーキング・プアを含む）の生活実態の違いについて比較検討することが可能になる。

生計調査のデータは2001年度時点の家計に関する情報を中心とするのに対し、生活調査は、ストックの保有状況、行動様式についての情報を中心とする。このため、両データの突合（マッチング）を行うことにより、例えば、生計調査を通して、食費やその内訳について把握できるが、生活調査によって、食事をめぐるさまざまな行動・意識（栄養バランスへの配慮、献立数の多さ、外食の頻度等）についても把握することが可能になる。

### (1) 家計の黒字と赤字に関する分析

消費の社会的強制論の中では、被保護世帯はケースワーカーの指導等の結果として赤字が許されない一方、低所得世帯は借金＝赤字によってかろうじて生活している、という議論が登場する。そこでここでは、家計の黒字・赤字の判別基準を「実収入－実支出」とし、生計簿・家計簿のそれぞれを分析する。確かに調査報告書で既に明らかにされている通り、赤字世帯の絶対数は生計簿>家計簿となる。

表7 家計の黒字と赤字に関する分析

### (2) 耐久消費財等の保有

既に述べたとおり、原則として被保護世帯には自動車の保有が認められていない。その他の耐久消費財等は、「当該地域の一般世帯との均衡を失うことにならない」という保有基準（具体的には保有率70%程度が目安である）を満たしている限りにおいて保有が認められている。

<sup>3</sup> 厚労科研報告書（菊地 2009）には、より詳細な多変量解析の結果を掲載しているが、その分量が多いこと、分析やその結果の解釈になお詰めなければならない点があるため、本日は基本的な項目のクロス集計の結果のみ掲載することとする。あわせて、社会生活に関する調査検討会（2003）も参照されたい。

そこで、生計簿（低所得世帯）と家計簿（被保護世帯）との間で、保有率を比較してみる（家計簿には、自動車に関する質問項目自体が設けられていない）

以下を見ると、十分に普及しており、保有率に大きな差がない項目（電気冷蔵庫、電気掃除機、電気洗濯機、電話機、カラーテレビ等）がある一方で、大きな差がついている項目（電子レンジ、ルームエアコン、携帯電話、パソコン等）もある。後者は、自動車やローン付きの住宅と違って、明示的に禁止されていないが、現実問題としては行政的な基準によって保有が認められていないか、認められていたとしても保有には至っていない、ということになるだろう。もっとも、このことは他人との接触や情報の入手（中にはいわゆる「自立」につながるものもありえるだろう）にとっての障害となりえるものである。

表8 耐久消費財の保有率

### (3)別居の家族・親族の存在

以上は消費生活（耐久消費財の保有等）と社会とのつながりについて考察したものだが、ここでは、家族・親族とのつながりについて比較検討する。生活保護の受給にあたっては本人の稼働能力や資産、他法他施策の活用はもとより、親族による私的扶養が優先されなければならない、と規定されている（保護の補足性）。

低所得世帯（生計簿）の場合、保護世帯は、親しい別居の家族・親族がいる世帯は9割を超えるが（92.8%）、被保護世帯は7割程度（72.0%）にとどまる。保護の補足性は、しばしば日本的な「後進性」の象徴として語られるが、親しく、いざというときに頼りになる家族・親族がいないからこそ保護の対象になることを考えると、何も不思議もないことである。

表9 別居の家族・親族の存在

以上をまとめると、被保護世帯に比べて一般低所得世帯は、消費や交際において相対的に活発である反面、借金によって生活を支える不安定な側面が垣間見える。逆に言えば、保護世帯は耐久消費財の保有、交際などにおいて、「中流」的なライフスタイルを放棄せざるを得なくなっているがために、黒字家計を維持できるのである。このことを考えると、保護基準が「高い」と言えるかどうかはなほ疑問であり、低所得世帯に対する何らかの支援の必要性すら感じるものである。

## 6. まとめ：システムのゆらぎと生活保護の今後

本稿で述べてきたことをまとめると、以下ようになる。

第一に、わが国の生活保護制度は、1960年代に雇用－福祉システムに組み込まれた。生活保護の「標準世帯」は、社会統合に関する理念である「(総)中流化」と深く関連していた。このシステムによる中流化は、核家族・男性片稼ぎによる長期雇用・大量消費社会・社会保険制度・税制などの好循環によって実現される建前であった。

第二に、その反面として、生活保護は、標準世帯と実際の保護世帯との間に乖離が見られるなど、制度のわかりにくさが増した。また、少人数世帯（特に単独世帯）の基準の低さが、顧みられることは少なかった。

第三に、行政官が依拠した「トリックル・ダウン・ストーリー」と、消費の社会的強制論者が強調した「社会的分断ストーリー」は、それぞれ高度経済成長期と低成長期において、信じるに足る要素が含

まれている。後者については、厚労省データの初歩的な解釈においてもある程度確認することが可能である。

以上を踏まえると、生活保護の現状について次のことが言えるかもしれない。生活保護基準は決して高いとは言いきれず、むしろ保護の受給に至っていない低所得層の生活の苦境にも目を向ける必要があるだろう。

また、生活保護は雇用一福祉のパッケージの一つとなっており、標準世帯という発想を通して、男性片稼ぎ・長期雇用のモデルに依拠している。脱工業化・グローバル化が進み、長期の安定した雇用が保障される余地は減っている中で、若年の非正規労働者などを中心に、生活保護の役割は今後高まる可能性があるかもしれない。しかし、生活保護を「落ちこぼれ」を救うセーフティ・ネットとして位置づける限り、たとえその基準を高め、補足性を緩和して積極的に運用したとしても、スティグマを伴うことには変わりはない。

今や、本稿で見てきたような「標準世帯」の発想や、「新中間層」（あるいは総中流）的なライフスタイルそのものを問い直さなければならない段階に来ている。例えば、中流／中間層的な世帯・家族ではなく、個人単位でそこそこの生活が営めるような雇用一福祉・社会保障のあり方がどのようなものでありうるのか、といったことについて、真剣な検討が必要なのではあるまいか。

## <文献>

- 安藤政吉, 1940, 『最低賃金の基礎的研究』. 東京, ダイヤモンド社
- 石田正, 1953, 「ボーダー・ライン層について」『社会事業』36(10).
- 岩永理恵, 2007, 「保護基準と実施要領の構築にみる<最低生活>-生活保護制度の歴史的検討」東京都立大学社会科学研究所博士(社会福祉学) 学位論文.
- 埋橋孝文, 1999, 「公的扶助制度の国際比較-OECD 24 カ国のなかの日本の位置」『海外社会保障研究』127 号, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 江口英一・相沢与一編, 1986, 『現代の生活と「社会化」』労働旬報社.
- 江口英一・松崎衆太郎, 1992, 「80 年代勤労者世帯生活の動向と『最低標準=最低基準生活費』」『国民生活研究』31(4).
- 籠山京, 1970, 『低所得層と被保護層』ミネルヴァ書房.
- , 1978, 『公的扶助論』光生館.
- 加藤栄一, 1982, 「真の困窮者に必要な保護を」『生活と福祉』312 号, 全国社会福祉協議会, 3-5.
- 金澤誠一, 1998 「勤労者世帯生活の実態」「低所得層の生活実態」江口英一編『改訂新版 生活分析から福祉へ』光生館
- 菊地英明, 2009, 「消費の社会的強制と最低生活水準」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「低所得者の実態と社会保障の在り方に関する研究」平成 20 年度総括研究報告書, pp.145-162.
- 木本喜美子, 1995, 『家族・ジェンダー・企業社会——ジェンダー・アプローチの模索』, ミネルヴァ書房
- 小路田泰直, 1995, 『憲政の常道—天皇の国の民主主義』青木書店.
- 小沼正, 1981, 「エンゲル方式採用とその背景」厚生省社会局保護課, 『生活保護三十年史』社会福祉調査会
- 厚生省社会局保護課, 1948, 『基準額の内容とその運用—生活保護百問百答第 2 輯』日本社会事業協会.
- , 1981, 『生活保護三十年史』社会福祉調査会.
- 厚生省大臣官房総務課, 1954, 『最低生活費に関する一研究』(社会保障資料 No.23)
- 黒木利克, 1956, 『生活保護の諸問題—生活保護百問百答第 9 輯』生活保護制度研究会.
- 社会生活に関する調査検討会, 2003, 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』.
- 田中康男, 2005, 「所得控除の今日的意義—人的控除のあり方を中心として—」『税務大学校論叢』(48): 1-111.

暉峻義等編, 1943, 『最低生活費の研究』. 東京, 大阪屋号書店.

中鉢正美, 1975, 『現代日本の生活体系』ミネルヴァ書房.

中川清, 1993, 「生活単位の経済論—世帯の規模と家計」中川清・松村祥子編『講座生活学4 生活経済論』光生館.

永野順造, (1949, 『戦後の賃銀』. 東京, 伊藤書店

安永武巳, 1960, 『消費経済学：日本の消費構造と需要予測』至誠堂.

山田和代, (2001, 「戦後日本の労働組合における家族賃金の形成と展開」竹中恵美子編, 『労働とジェンダー』.明石書店:  
77-101.

Townsend, Peter, 1974, "Poverty as relative deprivation" Wedderburn, Dorothy, Poverty, inequality and class structure  
(=1977, 高山武志訳, 「相対的取奪としての貧困」ウェッダーバーン, D. 編著『イギリスにおける貧困の論理』光生館.)

Townsend, Peter, 1979, Poverty in the United Kingdom : a survey of household resources and standards of living,  
Penguin Books.



<図表>

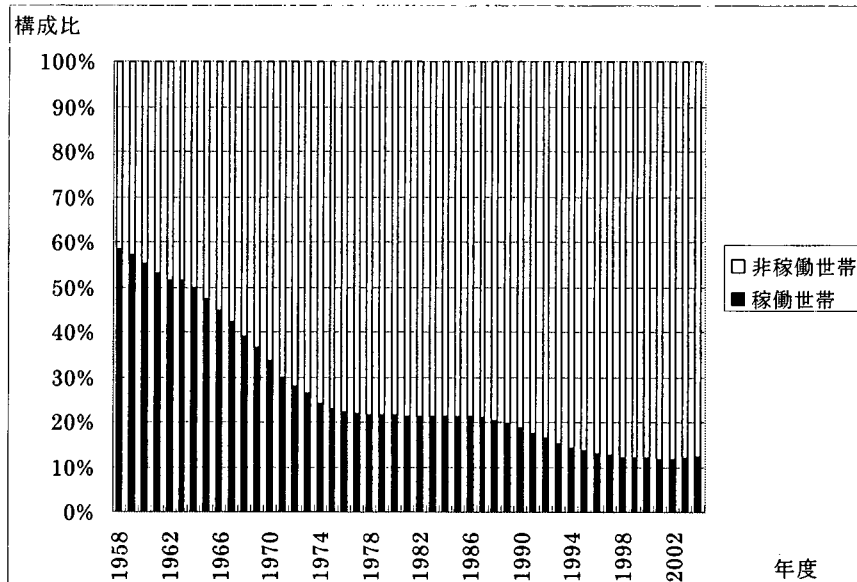


図1 稼働・非稼働世帯別被保護世帯の年次推移

表1 1967(昭和42)年の大蔵省基準生計費(単位 円)

	1人世帯 25才	2人世帯 夫28才 妻24才	3人世帯 夫32才 妻28才 子3才	4人世帯 夫37才 妻33才 子8才 子5才	5人世帯 夫42才 妻38才 子13才 子11才 子4才
課税最低限(A)	267,622	457,829	545,144	633,599	711,899
基準生計費(B)	219,816	365,124	439,612	515,184	637,778
ゆとり(A-B)	47,806	92,705	105,532	118,415	74,121

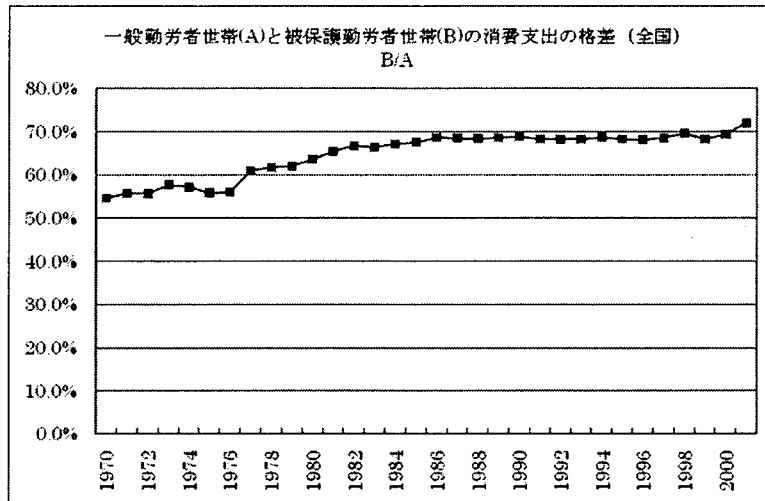
1965(昭和40)年のメニューの例

- ・朝食 ご飯、大根のミソ汁、うずら煮豆、たくあん
- ・昼食 ご飯、イカの刺身、いもとイカの油煮、すまし汁、京菜の塩づけ
- ・夕食 ご飯、酢ブタ、たくあん
- ・間食 焼リンゴ

表2 製造業規模別賃金及び格差

		1~4人	500人以上	製造業計
賃金(月)	1957	8,200	25,600	16,700
	1970	21,820	48,500	34,400
賃金格差	1957	(49) 32	100	(100)
	1970	(63) 45	100	(100)
上昇倍率		2.66	1.91	2.06

資料: 1958(昭和33)年価格「経済審議会賃金雇用小委員会報告」(ただしここでは『日本社会保障資料』p.406)より。元号は西暦に変換した。



↑ 図2 (厚生労働省保護課データをもとに菊地作成)

表3 課税最低限と生活保護基準の比較(標準4人世帯=夫婦2人)

年	課税最低限		生活保護基準		格差			
	所得税 A	住民税 B	生活扶助 C	参考	C/A ×100 (%)	C/B ×100 (%)	参考	
				生活扶助+住宅扶助+教育扶助+期末扶助 D			D/A ×100 (%)	D/B ×100 (%)
1966	553,000	381,000	241,517	275,492	43.7	63.4	49.8	72.3
1970	900,000	728,000	396,995	446,170	44.1	54.5	49.6	61.3
1975	1,830,000	1,309,000	874,380	975,740	47.8	66.8	53.3	74.5
1976	1,830,000	1,418,000	989,220	1,094,330	54.1	69.8	57.8	77.2
1977	2,015,000	1,418,000	1,113,190	1,254,050	55.2	78.5	62.2	88.4
1978	2,015,000	1,490,000	1,237,120	1,392,770	61.4	83.0	69.1	93.5
1979	2,015,000	1,584,000	1,346,030	1,505,120	66.8	85.0	74.7	95.0
1980	2,015,000	1,584,000 (1,757,000)	1,460,560	1,623,060	72.5	(83.1)	80.5	(92.4)
1981	2,015,000	1,584,000 (1,885,000)	1,586,660	1,753,430	78.7	(84.2)	87.0	(93.0)
1982	2,015,000	1,584,000 (1,885,000)	1,694,520	1,864,510	84.1	(89.9)	92.5	(98.9)
1983	2,095,000	1,888,000 (2,000,000)	1,767,360	1,938,920	85.2	(88.4)	93.4	(96.9)

注：1. 住民税は他との比較上1年繰り上げている。( )内は特例的な低所得者の非課税限度額であり、これを超えるものは、所定の方式により課税最低限を超える部分について課税されることとなるものである。

出典：厚生省社会局保護課(1980, 1982b, 1987)

表4 課税最低限と生活保護基準の比較(標準4人世帯=夫婦2人)

年	課税最低限		生活保護基準		格差			
	所得税 A	住民税 B	生活扶助 C	参考	C/A ×100 (%)	C/B ×100 (%)	参考	
				生活扶助+住宅扶助+教育扶助+期末扶助 D			D/A ×100 (%)	D/B ×100 (%)
1983	2,095,000	1,888,000 (2,000,000)	1,767,360	1,938,920	85.2	(88.4)	93.4	(96.9)
1984	2,357,000	1,912,000 (2,021,000)	1,822,330	1,995,240	77.3	(90.2)	84.7	(98.7)
1985	2,357,000	1,912,000 (2,135,000)	1,875,200	2,049,470	79.6	(87.8)	87.0	(96.0)
1986	2,357,000	1,912,000 (2,135,000)	1,915,510	2,090,610	81.3	(89.7)	88.7	(97.9)
1987	2,615,000	-	1,947,930	2,123,840	74.5	-	81.2	-

<注>

1. 住民税は他との比較上1年繰り上げている。( )内は特例的な低所得者の非課税限度額であり、これを超えるものは、所定の方式により課税最低限を超える部分について課税されることとなるものである。
2. 生活保護基準は1級地標準4人世帯の基準額である。
3. いずれの数値も暦年額である。

出典：厚生省社会局保護課(1987b)

表 5 生活扶助基準の内訳

	1類費相当支出額	2類費相当支出額
1993	66.6%	33.4%
1994	66.5%	33.5%
1995	66.5%	33.5%
1996	66.4%	33.6%
1997	66.2%	33.8%
1998	66.1%	33.9%
1999	66.0%	34.0%
2000	65.9%	34.1%
2001	65.9%	34.1%
2002	65.9%	34.1%
2003	65.9%	34.1%
2004	65.9%	34.1%
2005	65.9%	34.1%
目標	63.0	37.0

表 6 現行の生活扶助基準における世帯人員別換算率（マルチプル）

	単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
第1類費	31.3	64.0	100.0	133.3	164.7
第2類費	81.5	90.2	100.0	108.8	109.6

（注：第1類費については、年齢別に基準額を設定しており、人員別マルチプルを用いてはいないが、ここでは比較のために、被保護者全国一斉調査（個別）結果による世帯人員ウエイトから試算を行ったものである。）

出典：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」第5回資料（2003年11月25日）

表 7 家計の黒字と赤字に関する分析

		赤字	黒字
生計簿	高齢者世帯(176)	29.0%	71.0%
	母子世帯(82)	31.7%	68.3%
	障害・傷病者世帯(17)	35.3%	64.7%
	その他世帯(486)	32.1%	67.9%
	合計(761)	31.4%	68.6%
家計簿	高齢者世帯(204)	15.2%	84.8%
	母子世帯(111)	7.2%	92.8%
	障害者世帯(48)	29.2%	70.8%
	傷病者世帯(98)	21.4%	78.6%
	その他世帯(59)	16.9%	83.1%
	合計(520)	16.2%	83.8%

表 8 耐久消費財の保有率

	生計簿	家計簿
湯沸器	83.0%	64.9%
電子レンジ	91.9%	69.5%
電気冷蔵庫	99.6%	99.0%
電気掃除機	99.4%	91.5%
電気洗濯機	98.2%	90.0%
ルームエアコン	78.0%	46.3%
電気ごたつ	65.6%	56.8%
ダイニングセット	62.5%	24.9%
食器戸棚	95.7%	87.3%
自動車	55.8%	-
電話機	96.6%	89.6%
携帯電話 (PHSを含む)	63.8%	20.5%
カラーテレビ	99.1%	97.1%
ビデオカセットレコーダー	80.4%	43.2%
ステレオセット	50.4%	11.6%
ラジカセ	77.7%	52.3%
パソコン	41.8%	4.6%

表 9 別居の家族・親族の存在

	生計簿	家計簿
	別居の家族・親族の存在+	別居の家族・親族の存在***
高齢者	95.8%	22.8%
母子	96.3%	34.3%
障害・傷病	82.4%	14.3%
その他	91.5%	9.6%
全体	92.8%	21.3%
注***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05, +: p<.10 上記は、「年1回以上」の比率。		

### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

### 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
阿部 彩	「ワーキング・ペア対策としての給付付き税額控除」	埋橋孝文・連合総研編	『社会連帯のセーフティネット～デューセントな社会への提言』	ミネルヴァ書房	京都	2010.6月予定	237-262
阿部 彩	「低所得者に対する医療費軽減制度の提言」	埋橋孝文・連合総研編	『社会連帯のセーフティネット～デューセントな社会への提言』	ミネルヴァ書房	京都	2010.6月予定	191-213

#### 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
Abe, Aya	“Deprivation and Earlier Disadvantages in Japan.”	Journal of Social Science Japan	(web journal)		2009
阿部 彩	「誰が路上に残ったかー自立支援センターからの再路上者とセンター回避者の分析ー」	季刊社会保障研究	第45巻第2号	134-144	2009
Abe, Aya & Saunders, Peter	“Poverty and Deprivation in Young and Old: A Comparative Study of Australia and Japan.”	<i>Poverty and Public Policy,</i>	Vol.2, Iss.1	web	2009
阿部 彩	「女性と年金：高齢女性の最低生活保障」	年金と経済	第28巻第3号	29-38	2009
阿部 彩	「「子ども手当」は社会手当か、公的扶助か」	生活経済政策	第156号	20-24	2009
菊地英明	「イギリスにおける低所得者対策ー所得保障と就労支援ー」	海外社会保障研究	第169号	29-38	2009
山田篤裕	「国際的パースペクティブから見た最低賃金・社会扶助の目標性」	社会政策	第2巻第2号		2010.8月予定

## IV. 研究成果の刊行物・別刷

## 女性と年金：高齢女性の最低生活保障

阿部 彩(国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長)

### 要旨

高齢期の女性は貧困に陥る確率が非常に高く、4人に1人は貧困状況にあると推計され、高齢男性に比べても大きな差がある。特に、未婚や死別・離別の高齢女性の貧困率は高く、未婚の場合は約半数の女性が貧困となるリスクを負っている。高齢期の貧困を防止する一番大きなセーフティ・ネットは公的年金制度であるが、高齢期の女性が受け取る年金額は、男性のそれに大きく見劣りし、女性の約半数が年間80万円以下の年金しか受け取っていない。

そこで、女性と公的年金の関わり方を検証すると、公的年金制度そのものへの加入という意味では、男女差はないものの、第1号、第2号、第3号(被保険者)といった公的年金加入状況は依然として、従来の女性の労働パターンに大きく左右されることがわかった。女性の第2号被保険者の割合は確実に増加してきており、女性の中でも男性と同等のセーフティ・ネットを享受するものが増えてきているものの、国民年金加入者(第1号被保険者)としての女性を見ると、保険料の未納については、女性は男性よりも少なく、しかも、その格差は広がっていることがわかった。しかし、同時に、経済的に弱い立場である女性は、むしろ、保険料を免除されている割合が多く、35~39歳の女性の免除率(第1号被保険者)は25%にも達している。

このような分析から、高齢期の女性の最低生活を保障するためには、非正規労働者の厚生年金適用なども有効ではあるが、まず、国民年金の保険料免除期間を100%年金納付年数として算定することが望まれる。女性は滞納ではなく免除されている割合が男性よりも高いので、これは特に女性

の年金額を引き上げるのに役立つであろう。しかし、基礎年金を満額もってしても、単身女性の場合は貧困に陥ってしまう可能性が高いことから、公的年金における最低生活保障機能を高める必要がある。

### 1. はじめに

公的年金は、ジェンダーの視点を抜きには語ることができない問題である。その理由は、第一に、公的年金加入状況(第1号、第2号、第3号被保険者)は、就労形態に左右され、女性と男性の労働形態や就労パターンは、大きく異なるからである。女性は結婚や出産などによって就労を中断したり再開したりすることが多く、一人の女性の一生の間でも2度、3度と公的年金の加入状況を変化させる。典型的な例では、女性は20歳時点で学生であり国民年金に加入し第1号被保険者であったのが、就職とともに厚生年金に転換、第2号被保険者となり、結婚と同時に夫の扶養者となって第3号被保険者となる。しかし、結婚・出産時の就労行動や、夫が第1号被保険者(国民年金)か、第2号被保険者(厚生年金、共済年金等)であるかなどによって女性の公的年金との係わり合い方も異なってくるのである。

第二に、女性の労働市場の変化が公的年金との関わり合いに大きな影響を及ぼしている。厚生年金への加入が通常適用されない非正規労働者は、女性に特に多い。また、彼らの多くは、国民年金に加入しており、この国民年金において保険料の納付率が減少していることは、彼らが公的年金の制度そのものから脱落していることを意味する。

第三に、女性の単身者は男性よりも経済的に脆弱であり、単身女性の貧困率も単身男性よりも高い。



また、既婚者であっても、まだ圧倒的に第一稼得者であることが多い男性と、所得を得ていても補完的な役割をすることが多い女性では、公的年金に加入するインセンティブも異なるであろう。

このように女性と公的年金制度の結びつきの強さは、男性のそれに比べ弱いものがある。結果として、高齢期の女性の貧困率は非常に高く、4人に1人の高齢女性が貧困状態にある。女性が一人で暮らしていけるだけの公的年金を受給することは珍しく、もし、家族（夫や子）の「共助」のセーフティ・ネットがなければ、ほぼ確実に貧困状態になってしまうのである。本稿は、このような女性と公的年金の「結びつき」の状況を、高齢期の女性の最低生活保障という観点から、厚生労働省の公式データをもとに描写していくものである。最後に、高齢期の女性の最低生活保障に資する改革案を述べる。

## 2. 高齢期の女性の貧困

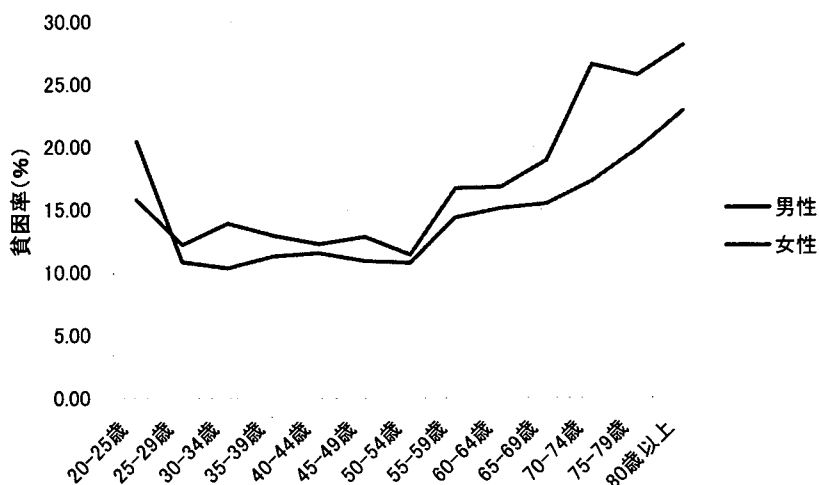
高齢期の女性が貧困に陥りやすいことは、多くの先行研究が明らかにしている（阿部2006, 山田2000, 白波瀬2005, 山田2006等）。最新のデータである平成19年の「国民生活基礎調査」（厚生労働省）を用いた推計によると、女性の貧困率はほぼすべての年齢層で男性の貧困率を上回っており、その差は特に60歳以降の高齢期に大きくなる（図1）。女性のほうが男性よりも長寿であるので、最後の年齢層（80歳以上）については、男女格差が年齢分布の違いに

よる可能性もあるが、70歳代においても、貧困率の男女格差は7ポイント近い。高齢期の女性の貧困率は、65～69歳では18.96%、70～74歳では26.58%、75～79歳では25.76%、80歳以上では28.13%であり、4人に1人の高齢女性は貧困状態にある。75歳以降で若干貧困率の上昇の度合いが減少するのは、健康などの理由により子どもと同居したり、施設に入ったりする割合が多くなるからと考えられる。

時系列別に、高齢者の貧困率の推移を見ると、1990年代なかば以降は、高齢男性の貧困率は若干の減少の傾向にあるのに対し、高齢女性の貧困率は横ばいの状況である（図2）。この間、非高齢者の貧困率は増加の傾向にあるが、その影響は高齢者（特に男性）には見えない。1980年代からの長期のスパンの傾向についても、高齢者の貧困率は横ばいの状況である（阿部2006）。公的年金が成熟し、高齢期の貧困の状況は停滞期を迎えたといってもよい。しかし、公的年金が成熟した現在においても、なお、高齢者の貧困率が、他の年齢層のそれを大きく上回っていることは変わりはない。阿部（2006）の分析によると、1980年代から2000年代初頭にかけての、高齢者の貧困率の動きは、本人または同居する世帯員（子など）の市場所得の変化によるところが多く、次に、世帯構造の変化（単身世帯または高齢夫婦世帯の増加）によるところが大きい。年金制度はこれらの悪影響を緩和する働きをしている。

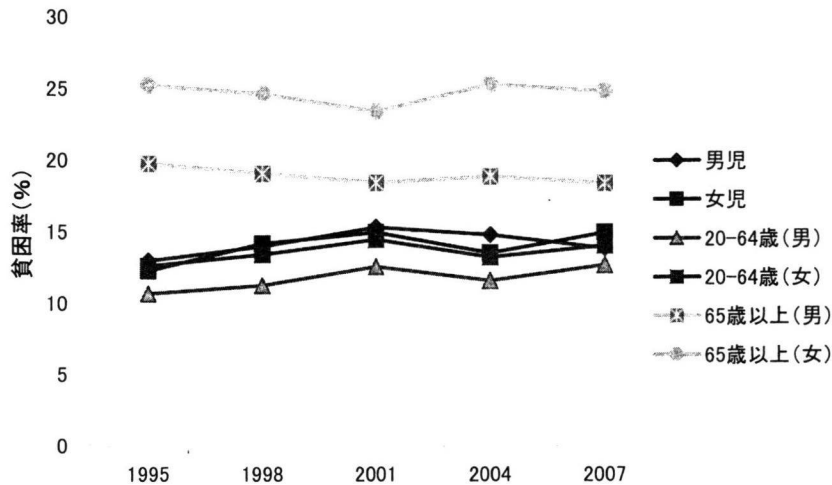
しかしながら、1990年代以降の新しい動きとして

図1 年齢階層（5歳刻み）別・男女別 貧困率（平成19年）



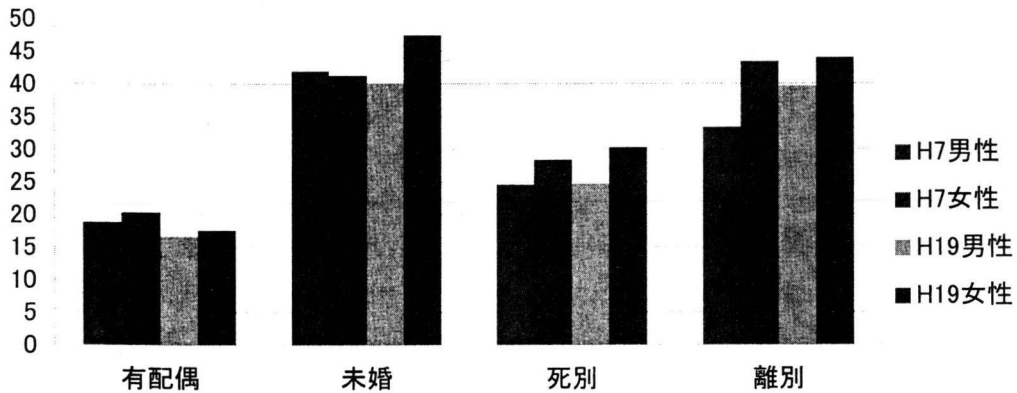
出所：男女共同参画会議監視・影響評価委員会「生活困難を抱える男女に関する検討会」資料（2009.7.31）

図2 年齢3階層別，性別貧困率



出所：男女共同参画会議監視・影響評価委員会「生活困難を抱える男女に関する検討会」資料(2009.7.31)

図3 配偶関係別，性別 貧困率(H7, H19)：高齢者



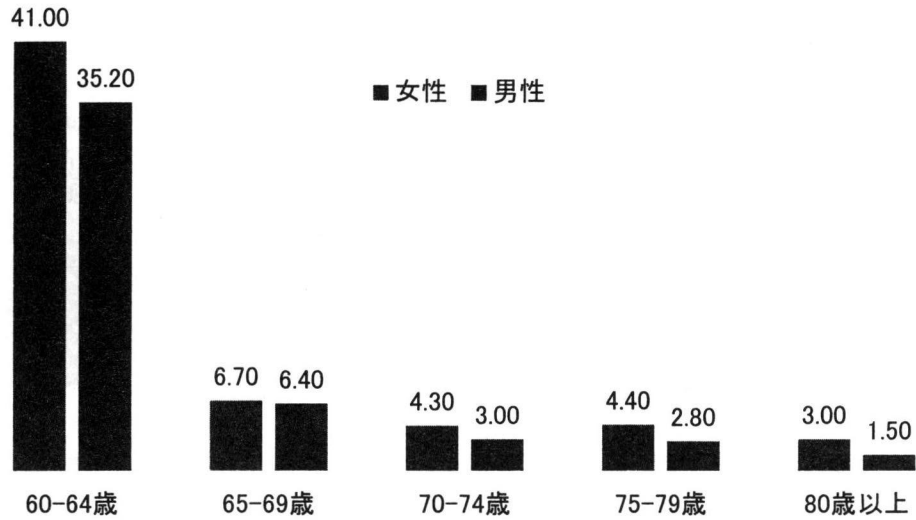
出所：男女共同参画会議監視・影響評価委員会「生活困難を抱える男女に関する検討会」資料(2009.7.31)

は、高齢者間においても、その属性によって大きく貧困に陥る率に差異が出てきていることがある。例えば、配偶関係別に、1995年と2007年の高齢者の貧困率を比較すると（図3）、有配偶の場合は、男性・女性ともに貧困率が減少しているのに対し、1995年時点であっても有配偶者に比べて高い貧困率であった未婚・死別・離別の男性・女性の貧困率が上昇している。特に、未婚の女性、死別の女性の上昇幅は大きく、未婚の女性の場合は6%、死別の場合は2%の上昇となっており、有配偶・未婚・死別・離別の中で最も高い貧困率となっている。近年、生涯未婚率が上昇しているなか、未婚の女性の貧困率の上昇は非常に危惧される。

### 3. 年金受給の男女格差

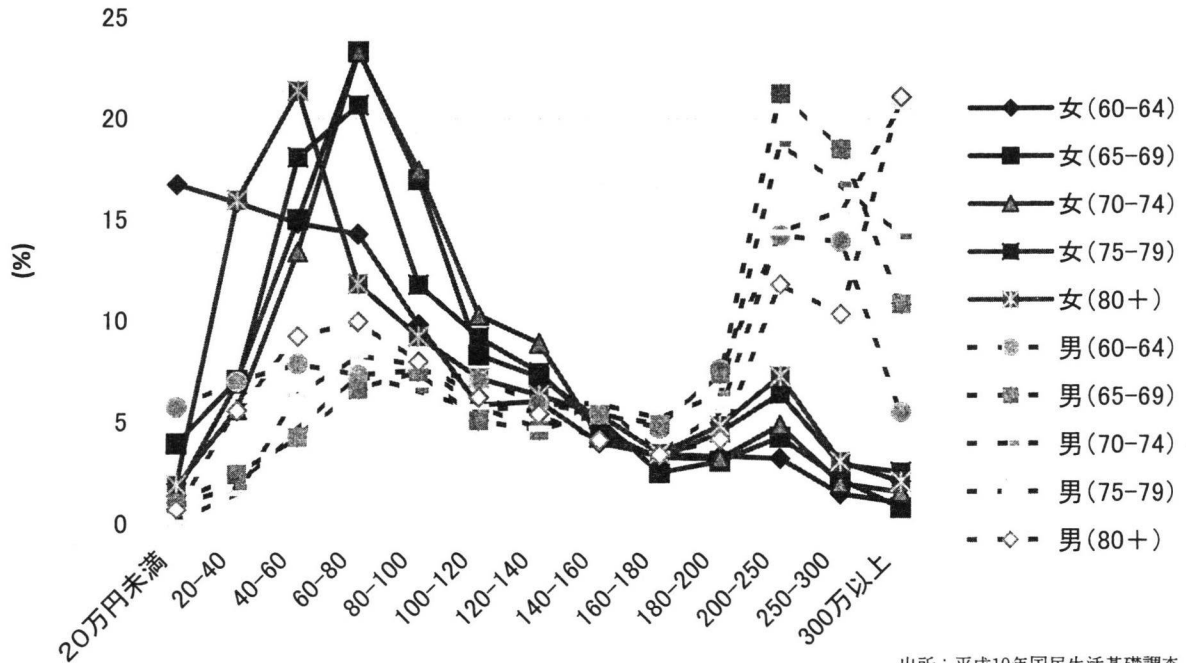
高齢期の女性の経済的リスクの高さは、公的年金におけるジェンダー・バイアスに多大に影響される。まず、受給者としての高齢女性の状況を確認しよう。図4は、「平成16年国民生活基礎調査」による高齢者の公的年金の受給状況である。棒グラフは、公的年金の受給がない人の割合を示す。60～64歳においては、年金開始年齢が65歳であることもあり、男女ともに高い割合の人々が年金を受給していない。65歳以降は、その率が大きく減るものの、男女差は存在する。65～69歳では男女がほぼ同率であるものの、70～74歳では約1.3%、75～79歳では1.6%、80歳以

図4 男女別公的年金の受給なしの割合(平成16年)



出所：平成16年国民生活基礎調査

図5 男女別、公的年金受給額の分布(受給者のみ)



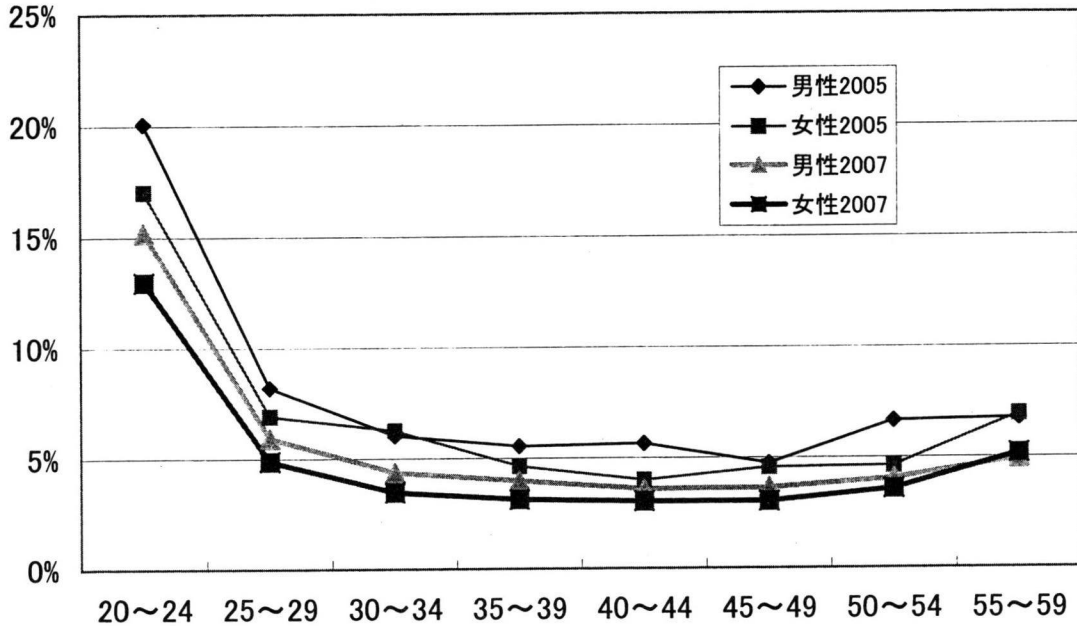
出所：平成19年国民生活基礎調査

上では1.5%の男女格差があり、70歳以上の高齢女性であっても3~4%の人々が公的年金を受け取っていない。

より大きな男女格差は年金額である。図5は、公

的年金の受給額の分布を男女別・年齢別に見てみたものである。これをみると、女性の年金受給額のピークは、60~80万円(60~64歳, 65~69歳, 70~74歳, 75~79歳)であり、80歳以上では40~60万円にしか

図6 公的年金の未加入率：男女別



出所：「平成17年国民生活基礎調査」

過ぎない。一方で、男性の場合は、最高階級（300万円）である割合も多く、75～79歳、80歳以上では300万以上が最頻値、60～64、65～69、70～74歳では200～250万円が最頻値となっている。これら公的年金の受給額の男女差を見る限り、公的年金の最低生活保障云々という議論は、多分に、「高齢期の女性の最低生活保障をどうするか」という話に集約されるともいえる。

#### 4. 公的年金拠出期における男女格差

##### 1) 公的年金の未加入

女性に対して、なぜ公的年金は、これほどまでにそのセーフティ・ネット機能を発揮しないのであろうか。その答えは明らかである。女性は、労働市場においても、非正規であったり、就労パターンが断続的であったりと、その地位が低く、また、世帯という中においても第3号被保険者という夫の第2号被保険者の付随的な扱いであるからである。

ここでは、まず、公的年金の未加入の状況から見ていこう。公的年金の未加入状況というのは、本来であれば、20歳以上の国民すべてが国民年金・厚生年金・共済年金などのどれかの公的年金制度に加入

しているはずなのであるが、厚生年金からの脱落時に国民年金への加入届が遅れるなどの理由で未加入となってしまう状況である。以前は、20歳に到達してから本人が加入の届け出を出さなくてはならなかったため、20歳代前半の未加入者が多かったが、1986年から行政による強制加入が認められたので、すべての国民は20歳到達時点で自動的に加入扱いとなった。このことで、20歳代の未加入は大幅に減少している。ただし、強制的に加入させられたとしても、それが本人の自覚を伴うものとは限らないので、保険料を支払うかはまた別問題である。つまり、行政上では「加入、未納」とみなされているようなケースであっても、本人は「未加入」と思っている可能性もある。

図6は、2005年と2007年の「国民生活基礎調査」による未加入の状況である。「国民生活基礎調査」は、本人の申告によって公的年金の加入状況を把握しているため、行政上ではどのように扱われているかに関わらず、本人の自覚上の公的年金加入状況を表している。これによると、男女ともに未加入は20-24歳に多く、25-29歳にて大きく減少し、その後は横ばいとなる。男性と女性の未加入率を比べると、男