

最低生活とその基準・再考 ：生活保護の循環参照をめぐって

Re-evaluating Criteria of Minimum Living Standard Through the Analysis of “Cross-reference Issues” in Formulating Public Assistance System

菊地 英明*

Hideaki KIKUCHI*

【要約】

本稿の目的は、生活保護を通して最低生活とその基準のあり方を考えるところにある。生活保護基準は一般国民（特に低所得者）の消費水準を参照して設定される。一方、低所得者向けの制度は、生活保護基準を参照して給付水準・利用資格・減免基準等を設定するものが多い。要するに、低所得者の消費水準と保護基準の「循環参照」が生じ、双方が低下しかねない悪循環が発生している。

本稿ではこの循環参照が生じた背景を検討した。それが開始された1960年代には、一般国民に比べ低所得者の消費水準の伸び率が高く、迅速な保護基準の底上げが目指されていた。21世紀に入ってから保護基準の検証では、低所得者の消費水準が最低生活を充足しているか否かという視点が不十分のまま、保護基準と低所得者の消費水準との相対比較が実施された。この間、低所得者の消費水準が伸び悩んだ（あるいは低下した）ため、以上の検証は保護基準の抑制や引き下げを正当化する作用をもたらした。

循環参照から脱し、(1) それを下回ってはならない絶対的基準である、(2) 社会生活を参照して相対的に設定した基準である、(3) 社会的必需品を選定するにあたり（研究者の恣意ではなく）「社会的合意」を得る、という条件を備えた「相対的な絶対基準」としての保護基準を開発し、切り替えることが重要である。一方で、現時点でそのような取り組みが必ずしも成功に至っていない背景についても考察した。

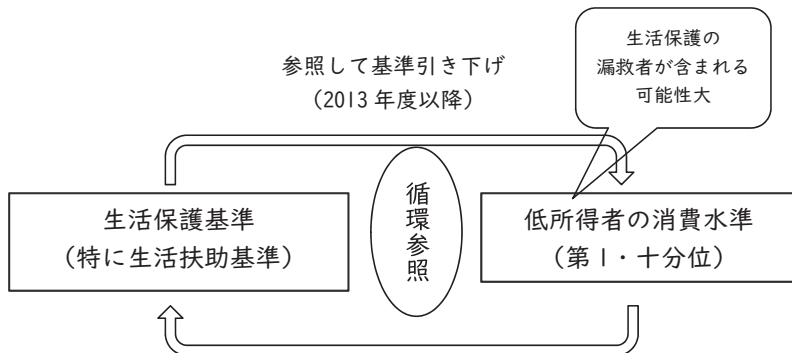
*武蔵大学社会学部教授

1. 問題の所在

生活保護は、日本国憲法第 25 条第 1 項の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」との規定に基づく制度である。しかし「最低生活」の中身は極めて曖昧で、一般国民の消費水準を参照しながら厚生労働大臣が設定する保護基準がそれを具体化する形となっている。日本社会の「失われた 30 年」での一般国民の消費水準の伸び悩みや、政府財政の悪化が保護基準に引き下げ圧力を及ぼしてきた¹。

「一般国民」といっても、実際には低所得者、特に「第 1・十分位」——所得の低い方から高い方に並べていき、十等分したうちの一番低い階層——の消費水準を参照する慣行がある。低所得者の消費水準低下に連動した保護基準の引き下げが本格化したのは、2013 年以降である。

低所得者向けの制度の中には、保護基準を参照して給付水準、利用資格、減免基準を設定するものがある。このため、保護基準の引き下げは、低所得者の消費水準の低下をもたらす可能性が高い。また、このことは保護基準の引き下げ圧力をさらに高める悪循環を生む。これが「循環参照」(図 1)であり、貧困を相対的に捉える中で陥りがちな現象といえる²。



参照して給付水準、利用資格、減免基準等を設定
(国民年金、国民健康保険、介護保険、就学援助、地域別最低賃金、NHK 受信料等多数)

図 1 循環参照の構図

本稿では、循環参照が生じ、展開してきた過程と、それから脱却するための取り組みとその困難を整理し整理したい。具体的な分析対象は、生活保護をめぐる審議会・検討会等の報告書や議事録である。過去の裁判例は、保護基準の算定が専門的知見を踏まえるべきとし、厚生労働大臣の裁量に一定の制限をかけている。専門的知見を踏まえた、審議会等での保護基準の検証の論理とその変遷を以下で追うこととしたい。

2. 貧困概念の再検討

(1) 貧困論の通説の問題点とその解決

ここでは、本稿の分析枠組を提示するために、貧困概念の再検討を試みたい。

日本の生活保護基準は、制度創設当初は絶対的貧困観に依拠し、1960年代以降は相対的貧困観に依拠して設定されてきたというのが通説である。前者は栄養などの生理的機能充足レベルの「食べてゆけない貧困」で

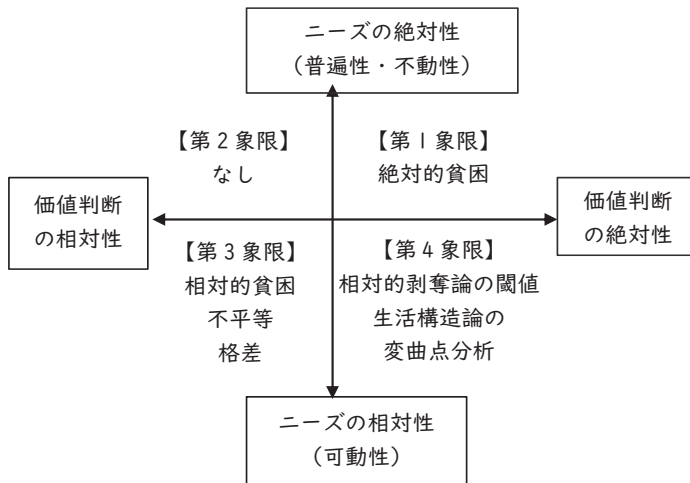


図2 貧困をめぐる概念図

あり、後者は社会的機能も視野に入れた「人並みに暮らせない貧困」である(副田 2014: 116)。この説明は間違いではないが、何が「絶対的」で何が「相対的」なのかが不明瞭である。管見の限り「人々のニーズ」と「価値判断」とを区別する必要があると思われる。

図2は、貧困がいかなる意味で「絶対的」あるいは「相対的」かを整理したものである。X軸は価値判断の絶対性と相対性(それを下回ったり充足されないことが許されないという価値判断が含まれるか否か)、Y軸はニーズの絶対性と相対性(人々のニーズの普遍性・不動性に注目するか、時代や場所ごとの違いや可変性に注目するか)に関係する。第2象限は空白となるが、第1・3・4象限には既存の貧困論とその周辺で取り扱われてきた概念を配置することができる。

第1象限の「絶対的貧困」は、人類のニーズの普遍かつ不動な側面である「肉体的能率」に注目し、それが保持できない「第一次貧困」の状況を、容認できないとする絶対的価値判断を下す。

第3象限の「相対的貧困」(や不平等、格差)は、人類のニーズが時代や場所によって異なることを視野に入れ、人々の置かれた状況を量的な差異の形で比較可能にする。ただし、差異が極端に大きな状態が望ましいとはしないものの、絶対に許されない差異=質的断絶があるか、そしてあるとすればどの水準なのかの価値判断を回避するという限界がある。

第4象限の「相対的剥奪」や「生活構造論の変曲点分析」は、「相対的貧困」の限界を乗り越えることを目指す概念である。これは、人類のニーズが相対的——時代や場所によって異なる——であることを前提としつつ、価値判断において絶対的である——それぞれの社会において下回ることや充足されないことが許されないものとする——という特徴をもつ。

それぞれの象限について、以下でより詳細な説明を行う。

(2) 絶対的貧困：第1象限

絶対的貧困とは、人々のニーズの絶対性——いつ、どこでも当てはまる

普遍性や不動性と言いかえられる——と、価値判断の絶対性——そのニーズが充足されない状態＝貧困が許容されないことの2つを併せ持った概念である。その最も古い例とされる、Rowntreeが『貧乏研究』において設定した「第一次貧困」(Primary Poverty)は「単なる肉体的能率を保持」(the maintenance of merely physical efficiency)するために必要な最小限度に満たない状態を指す (Rowntree 1901: 97)。彼は、貧困という絶対的価値判断を行うために、人間に普遍的な生理的機能(生物としての生存)の充足のみに注目したのだ。特に飲食物については普通程度の労働に従事する成人男子で1日3500Kcalが必要であるとの栄養学の知見があり、それを満たす品目を具体的に選定して貨幣換算すれば貧困基準が得られるはずである。この考え方は、日本の生活保護基準の算定における「マーケット・バスケット方式」(全物量積み上げ方式)として1960年度まで採用された。

しかしニーズを「絶対的」に貧困を考えることには2つの問題がある。第一に、ニーズの「絶対性」に固執すると、先進国と途上国と貧困の定義がまったく同じで、公的扶助のような救済・介入基準もまったく同じになる。先進国には、飢え死にする人が(ほとんど)いないから、貧困は(ほとんど)ないと言えるかどうか、という問題でもある。

第二に、そもそも貧困基準を厳密な形で「絶対的」に設定できたことはなかったと言ってよい。なぜなら、いつ、どこでも、相対的な社会的ニーズへの対応が迫られるからである。例えば、Rowntreeの品目選定では、栄養価のない紅茶が含まれていたが (Rowntree 1901=1975: 114)、それは当時の英国の社会的慣習に基づくニーズを反映したものと考えられる。また、被服費や住居費の貧困基準は「現実に支払われている金額」や「切り詰めた必要最低限」といった社会の実態を踏まえたニーズが考慮されており (Rowntree 1901=1975: 125)、これも絶対的とはいえない。

以上の二つの問題は密接に関連する。究極のところ、人間のニーズは普遍・共通ではないため、現実の貧困に対応する場面では無視できない「ずれ」が生ずる、ということなのであろう。

(3) 相対的貧困：第3象限

相対的貧困とは、ニーズの相対性を前提とする、すなわち「他との比較や関係から設定される」貧困基準を意味する。その場合、公的扶助を受給する人々と受給していない社会の一般の人々の生活とが比較されるから、人間の生理的機能のみならず、社会的機能（社会生活を営む費用）にも視野が開かれることになる。そのような貧困基準は、社会の豊かさに連動して上昇（あるいは下降）する。日本の生活保護基準では、エンゲル方式（1961-64年度）以降、相対的貧困観が導入された。

しかし相対比較だけから「貧困基準」——それ以下の生活水準が質的に許容されないとの絶対的価値判断——は導出できない。例えば「相対的貧困（率）」の測定時に、世帯所得の中央値の50%水準を用いた例の初出とされる Fuchs（1967）は、その根拠を提示していない。結局、このような相対的貧困とは、不平等や格差といった概念と同じく、許される・許されない境目が不明瞭な量的差異に過ぎない³。

(4) 相対的な絶対基準をめざして：第4象限

Marshall, T. H. は、「現代の文明に相対的であるが、絶対的に受け入れられない状態」をめぐって、「相対的に絶対的」(relatively absolute)な観点からの貧困の定義の必要性を説いた (Marshall [1981] 1989: 77)。これを本稿の言葉に置き換えれば、人間のニーズの相対性を前提に、その社会の一般の人々の生活水準との比較の中で、それを下回ってはならないという絶対的な価値判断を可能にする貧困基準、いわば「相対的な絶対基準」を追求するものになる。その例として、Townsendの相対的剥奪論と日本の生活構造論を検討する。

Townsend は、イギリス社会で一般的な社会生活を想定し、そこで欠かせない物品や活動を複数定めた（剥奪指標 Deprivation Index）。その上で各指標について、人々が剥奪されているか否かを調査した。剥奪された項目数と所得との関連を図示して、当時のイギリスの公的扶助基準の1.4倍

を下回ると、急激に剥奪度が上がり出すことを発見した。このグラフの「閾値」(threshold, 変曲点)を相対的剥奪水準、すなわちあるべき貧困線と考えられるとするとともに、当時のイギリスの公的扶助基準の低さを示した(Townsend 1979: 261)。これは相対的な絶対基準、すなわち貧困基準であり、政策的インプリケーションも明確である。

日本では、社会政策学的生活構造論における知見(中鉢 1956, 籠山 1982)が、生活保護基準の主要な理論的根拠とされてきた。中鉢正美は、戦争直後の家計の研究の過程で、エンゲル法則——所得が下がると、飲食費の消費も下がっていく——は必ずしも線形ではなく、変曲することを発見した(中鉢 1956)。籠山京によれば、エンゲル線は2回変曲し、S字カーブを描く。所得が減少すると支出も減少していくが、その過程で社会生活を維持するために「借入金、竹の子等、赤字補填」で支出が維持される＝第一の変曲が現れる局面である。しかしこのような家計の「抵抗」には限界があり、いつか別の生活構造に移行せざるを得ない。そこで第二の変曲が現れ、支出が急減する(籠山 1982: 157-158)。この変曲点なり抵抗点から、社会生活が営める最低水準という絶対的価値判断——相対的な絶対基準——が導出できる。

3. 相対的な絶対基準：1980年代までの生活保護基準の場合

(1) 貧困を相対的に捉える際の3つの基準

日本の生活保護では、この「相対的な絶対基準」を具体的にどのように導き、検討・検証に用いてきたのであろうか。

池田勇人内閣の国民所得倍増計画は、最低生活を絶対的なものとする従来の考え方にかえて、「一般社会生活の発展に対応してゆく相対的なもの」と捉えるべきだとした(経済審議会 1960)。計画の本文には生活保護基準の具体的な水準に関する記載はないが、その後、貧困を相対的に捉える際の基準として以下の3つが採用されるに至った。具体的に説明したい。

- ・一般勤労者世帯の消費水準（相対基準）：特に第3・五分位の60（～70）%
- ・低所得層の消費水準（相対基準）：特に第1・十分位
- ・消費水準の変曲点（相対的な絶対基準）

(2) 一般勤労者世帯か低所得層か？：消費水準の参照対象

1960年代以降の生活保護行政では、「一般勤労者世帯の消費水準の60%」が保護基準の引き上げ目標に設定された⁴。国民所得倍增計画が掲げた「相対的」な貧困観を具体化した形である。ここでいう一般勤労者世帯とは、のちに中間所得層（第3・五分位）の消費水準として具体化される。しかし、その60%という数字は当時の先進国の水準を参照した横並びの発想に過ぎず、理論的な根拠は薄弱であった。

1960年代には、生活保護基準の設定時に低所得層（特に第1・十分位階級）の消費水準が参照されるようになった。そのきっかけは、中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の「中間報告」（1964）である。一般国民の平均消費水準よりも低所得階層の消費水準の上昇の方が大きかった当時、一般国民の平均をみて生活保護世帯との格差縮小を図るのでは不十分で、低所得階層、具体的には第1・十分位の消費水準の動向を見て改善すべきとした。

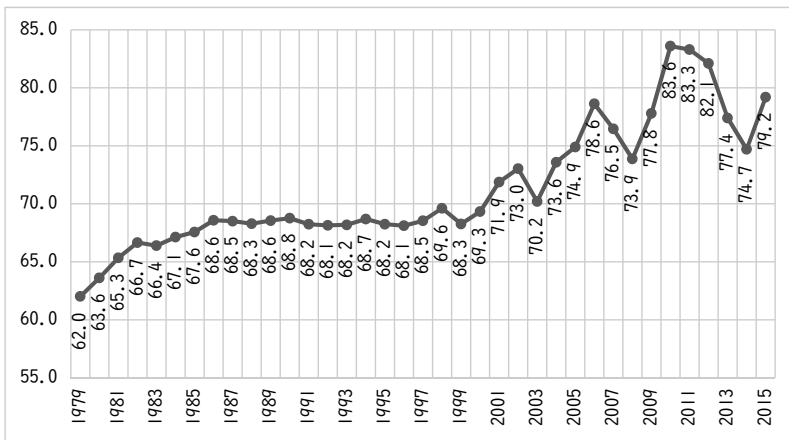
ここで2つのことに注意したい。第一に、一般勤労者にせよ、低所得者にせよ、消費水準を参照する目的は、経済成長の局面で、生活保護基準を大幅に引き上げて格差縮小を図る点で共通している。21世紀以降にしばしばみられるような、低成長経済下での保護基準の抑制という文脈はない。

第二に、参照された消費水準——特に低所得層——が、「下回ってはならない」最低生活の基準と云々するか否かの検証は、1960年代当時は（少なくとも公には）実施されなかった。

(3) 消費水準の変曲点：絶対的根拠

一般勤労世帯と比較したときの生活保護世帯の消費水準は、1960年代はじめは40%程度だったが、1970年代の終わりに60%程度となった。格差縮小に1964年の「中間報告」から15年程度要したのは、高度成長期に一般世帯の消費水準の伸びが政府の見通しを超え、保護基準の改善が結果的に遅れをとったためである（藤井1981）。1970年代後半以降の低成長期に、一般世帯の消費水準の伸びが鈍化すると、格差の縮小は急速に進んだ（図3）。現行の水準均衡方式が開始された1984年には、被保護層の生活水準は、一般世帯の67%に達していた。

消費水準の格差縮小が進むと、消費水準の相对比较それ自体は、貧困基準としての絶対的根拠たりえない、という根本的な問題が露呈することとなった。かくして、1983年に中央社会福祉審議会は、1979年の家計調査データに基づいて当時の保護基準の体系的な検証を実施し、それが既に妥当な水準に達していると評価した（中央社会福祉審議会1983）。この検証を踏



出典：「第2回社会保障審議会生活保護基準部会・資料3」（2009年度まで）・「衆議院議員尾辻かな子君提出生活保護基準の見直しに関する再質問に対する答弁書」（2010年度以降）

図3 一般世帯と被保護世帯の1人あたり消費支出格差の推移（全国・月額）

まえ、翌1984年以降の生活保護基準の改定は、それまでの格差縮小方式から水準均衡方式——一般世帯、あるいは低所得世帯とのさらなる格差縮小は行わず、現状格差の維持を目指す——に切り替えられ、現在に至っている。

公表されている検証結果によれば、生活扶助相当消費支出の変曲点は第2.99・50分位に存在する（これは第1・十分位に相当する）。その具体的な金額は150,560円で、当時の生活扶助基準の147,284円とほぼ等しいものと評価された。この「1983年検証」が、前述の生活構造論の枠組に基づく、相対的な絶対基準の探索手続に依拠していることは明らかである⁵。

そこでは、保護基準の妥当性に関する絶対的根拠は、低所得層の消費水準との比較によってではなく、消費支出の変曲点——そこが社会生活を営めるか否かの限界を意味する——に求められていることに注意したい。低所得者の消費水準の付近に変曲点が発見されたのは偶然であり、低所得層の消費水準をはじめから（半ば絶対的根拠として）参照していたわけではない。

4. 保護基準への引き下げ圧力と2003-4年検証

(1) 水準均衡方式のもとでの格差縮小の継続

1980年代半ば以降、保護基準は水準均衡方式で改定されてきた。この間、日本はバブル経済や、その余韻が続き、1995年に保護受給者が戦後最少を記録した。

一方、21世紀に入ると、格差や貧困の問題がクローズアップされ、生活保護制度もその渦に巻き込まれた。「水準均衡」の建前とは異なり、一般世帯と被保護世帯の消費水準の格差は縮小し続けていた。背景にあるのは保護基準の引き上げではなく、デフレや一般世帯の賃金低下である。その傾向は2010年に83.6%とピークに達した（図3）。

2013-15年度（第二次安倍内閣期）における保護基準引き下げは、この

傾向を踏まえてのものになるが、引き下げを経ても最も低くて74.7%（2014年度）であり、一般（勤労）世帯の6割という基準は余裕をもってクリアしていることになる。

このように、単に一般世帯を参照するだけでは、保護基準のさらなる引き下げを正当化することにつながりかねず、「相対的な絶対基準」が求められることになる。

（2）2003-4年検証における低所得層の参照

2003年に社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、そこで保護基準の検証が久々に行われた。具体的には、1983年の検証を踏襲し、低所得層の参照・比較と、変曲点分析の2つが実施されている。ここではまず、前者について検討する。

その「中間取りまとめ」には次のようにある。

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とらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である（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2003c、傍点は引用者）

過去の議論では、消費水準を参照する対象の選定にあたり、一般国民と低所得層（第1・十分位）とは厳密に区別されていた。しかし、この「中間取りまとめ」では両者の区別は曖昧で、結果的に低所得層が参照されるに至っている⁶。

「中間取りまとめ」には、3人世帯について、低所得層の消費水準と生活保護基準との比較結果が記されているが⁷、生活保護基準（生活扶助基準）の絶対的な高低についての評価は「引き続き議論する」こととして、この時点では回避されている（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2003c）。また「中間とりまとめ」後の委員会での議論は生活保護基準本体ではなく、加算（老齢加算・母子加算）や自立支援

が中心であった。

にもかかわらず、「報告書」には、「先の中間取りまとめにおいて報告したとおり、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」とある(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 2004、傍点は引用者)。「中間取りまとめ」が水準の評価を回避したはずであるにもかかわらず、ここではその「中間取りまとめ」が「基本的に妥当」と評価した、としているのだ。

一見不可解な流れであるが、第4回委員会(「中間取りまとめ」前)での根本嘉昭委員の発言が問題を解く鍵である。

第I、第II-50分位を外すと、はかったように数百円のオーダーでピッタリ合致する。ちょっと不気味なぐらい合致しておりすごいなと思いました。そういう意味では、現行基準の妥当性につきましては、相当程度実証されたと思います。(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 2003b)。

これは第4回の「説明資料」において、1996-2000年の生活扶助基準額が143,409円、家計調査特別集計における「第3-5 / 50分位平均」が143,807円とあり(厚生労働省社会・援護局保護課 2003b: 1)、その差が400円程度であったことを指していると思われる。

このことから、当時の生活保護基準(生活扶助基準)が「基本的に妥当」であるとの結論は、低所得層(第1・10分位や、第3～第5・50分位)への参照から導かれたと判断できる。

(3) 2003-4年検証における変曲点分析の扱い

この「専門委員会」では、1983年検証を踏襲し、変曲点分析が実施され、その結果は第2回委員会(2003年9月30日)に提示された(厚生労働省社会・援護局保護課 2003a)。そのうち、家計調査特別集計結果から導か

れた変曲点付近の消費支出額中の生活扶助相当支出額は当時の保護基準に近く、その妥当性を示すものと解釈しうるものであった⁸。

しかし、第2回委員会では、家計調査のデータ（サンプル）の問題や分析の信頼性に関する質問が噴出した。議事録から主要な論点を要約すると以下の通りである（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 2003a）。

八田達夫委員：収入階層（第n/50分位）ではなく収入そのものでグラフを取ると別の分布になる可能性がある。保護を受けていない世帯では、帰属家賃を考慮するか否かで結果が大きく異なる。高齢者は貯蓄や資産の取り崩しの影響も大きい。

布川日佐史委員：低所得世帯には、本来は生活保護を受けられるにもかかわらず受けていない人が多くいる以上、そのような人を含むデータと比較することはおかしい。

これらの指摘を踏まえ、「中間取りまとめ」「報告書」とともに変曲点を保護基準の評価の根拠とすることは断念された。その対応は研究者として誠実な態度であるが、保護基準の「相対的な絶対基準」が宙に浮いてしまった観が否めない。

その真空の中で、前述の低所得者の消費水準の参照・相対比較が、保護基準を「基本的に妥当」と評価する最大の根拠となった。このような「均衡—妥当」論の最大の問題点は、その比較対象となる低所得層の生活水準の当否が十分に検証されていないところにある。

5. 保護基準検証のその後の展開

(1) 2003-4年検証以後の展開：総論

2003-4年検証以後、全国消費実態調査等を基に、ほぼ5年に1回のペースで生活保護基準を検証するスタイルが確立した。

この20年弱の間の検証の基調は、低所得層の参照による「均衡—妥当」

論であった。従って水準均衡方式自体が変更されるような大幅な変更には繋がらなかった。この背景には、1983年、あるいは2003年の検証が一種のレガシーとなり、それとの継続性が意識されたことがある。

しかし無視できない変化も起きており、以下で具体的に記すこととする。

(2) 2007年検証：中位所得層への参照と単身世帯への注目

厚生労働省社会・援護局長のもとに置かれた「生活扶助基準に関する検討会」による2007年検証では、2003-4年検証に引き続き、低所得層を参照して消費水準が検証された。その過程では、2003-4年検証にはなかった2つの動きが見られた。

第一に、低所得層（第1・十分位）を参照する根拠を問いなおす動きがあり、その過程で中位所得層（第3・五分位）への参照が徐々に焦点となった。

第二に、3人世帯「以外」の消費水準、特に生活保護で相当数を占める単身世帯（特に単身高齢者世帯）の消費水準の検証を重視すべきであるとの意見が出され、実施された。

これら二つの論点は重なるため、以下で一括して論ずる。報告書は、2003-4年検証を念頭に、生活扶助基準額を第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたことについて、「今回、これを変更する理由は特段ないと考える」とする。その根拠は、第1・十分位の消費水準（平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達している）と、必需的な耐久消費財の普及状況・必需的な消費品目の購入頻度（平均的な世帯と大きな差がない／遜色ない）の2つである（生活扶助基準に関する検討会2007d）。

一方、そこまでの過程では、第1・十分位の消費水準を参照することに関わる以下の指摘があった。

- ・第3・五分位の消費水準の6～7割という目安（1983年検証時のもの）と比較すると、単身世帯が5割と低くなっている

・ 貧困を相対的にとらえ、低所得層の消費水準を参照する限り、その消費水準が低下すると、保護基準も低下する。絶対的な基準への配慮が必要である（生活扶助基準に関する検討会 2007a, 2007b）⁹

その背景には、第1・十分位との単純比較では、単身世帯（60歳以上）の生活扶助基準額が「高め」とする結果が出たことがある。生活保護受給世帯の多数を占める高齢単身世帯の保護基準への引き下げ圧力を緩和する配慮があったものと思われる。

なお、報告書の脚注には、消費水準について「単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割（第1・五分位で見ると約6割）にとどまっている点に留意する必要がある。」との文言がある（生活扶助基準に関する検討会 2007d）。第5回検討会では、この文言をめぐり、事務局（厚生労働省）と委員との間で緊迫したやりとりが交わされた。事務局は、過去の審議会等で、第1・十分位を参照することは「適当」とされたとする認識を示した。その一方で、中位所得階層（第3・五分位）への参照については、世帯類型ごとの目安となる消費水準について議論の余地があるとし、報告書の記載にあたっては「留意する必要がある」という文言に留めるよう要請した（生活扶助基準に関する検討会 2007c）。第3・五分位の7割水準を、3人世帯だけでなく、生活保護で多数を占める単身世帯等にも保障したものであるという認識が広がることを、厚生労働省側は避けようとしたものとみられる。しかし、その後の検証では、いわゆる標準3人世帯だけでなく、単身世帯の消費水準の低さが焦点になっていく。

(3) 2013年検証：第1・十分位と第3・五分位との関連づけ

以後の保護基準の検証は、2011年に設置された「社会保障審議会生活保護基準部会」で実施されてきた。そこでの2013年の検証では、引き続き一般低所得世帯（第1・十分位層）の消費水準が参照されたが、3人世帯（夫婦子1人・有業者あり）との単純な比較にとどまらず、年齢・世帯人員・地域ごとに展開した詳細な分析が行われたことが特徴である。その

結果、生活扶助基準(個人単位の第1類費の合計)は、世帯人員が増えるほど低所得世帯の消費実態よりも高くなる傾向等が示された(社会保障審議会生活保護基準部会 2013b: 7-8)。

以下では、報告書の作成過程で焦点になった、低所得層を参照する根拠と、循環参照の二つに分けて議論を整理したい。

(i) 低所得世帯(第1・十分位層)を参照する根拠

報告書では、第1・十分位層を参照する理由が6項目に整理された(社会保障審議会生活保護基準部会 2013b: 4-5)。それは第1・十分位層への参照を正当化する目的で提示されたはずだが、実際にそうなっているか疑わしいものも見られる。ここでは、第1・十分位の消費水準が中位所得階層(第3・五分位)の消費水準の約6割に達する、という項目に注目したい。

これは、2つの相対基準同士が相互に関係づけられた、ということである。中位所得階層への参照は2007年検証時に久々に行われたが、それが低所得層の消費水準と生活保護基準との比較を正当化する根拠に高められた形である。

もっとも、2つの相対基準同士を関連づけても、価値判断の絶対基準となるかどうかは疑わしく、第12回部会では、阿部彩委員が「第3・五分位の6割」という水準が「本当に憲法25条で保障するような生活を持たされているのかどうか」という議論はまた別の問題であって、これについての検証というのは、今後はしていく必要がある」と指摘している(社会保障審議会生活保護基準部会 2013a)

また、報告書は「全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあ」とした(社会保障審議会生活保護基準部会 2013b: 9)。これは、所得分布の不平等化が進み、上位階層の構成割合は高まっているものの、中位階層以下の構成割合が下がっており、従って第3・五分位の消

費水準の低下が懸念される状況があることを意味する。その状況下では、第1・十分位や第3・五分位を参照する場合、生活保護基準の引き下げ圧力が働くことになる。

(ii) 循環参照への懸念

報告書には、生活扶助基準の見直しが低所得世帯にも波及することを念頭において、「現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある」との記述が盛り込まれた（社会保障審議会生活保護基準部会 2013b: 9-10）。

これに関連して、第12回部会では、山田篤裕委員が子どもの貧困や貧困の世代間継承の文脈で、「生活保護基準というものがいろいろな制度に参照されるような形になっているということで、要するに、例えば課税とか保険料免除とか就学援助とか最低賃金など、ほかのいろいろな最低限度、いわゆる参照基準の大もととなっている」と、循環参照の発生に警鐘を鳴らしている（社会保障審議会生活保護基準部会 2013a）。

この発言を受けたやりとりの中で、当時の古川夏樹厚生労働省社会・援護局保護課長は、「各制度をどうするかというのは、それぞれ各制度の所管が責任を持って考えるということではありますけれども、この問題意識を共有した上で、検証結果につきまして関係当局と情報を共有するということも含めまして、丁寧に議論をいただくように申し入れをしたい」と回答を行っている（社会保障審議会生活保護基準部会 2013a）。

なお、生活扶助基準の見直しは2013年8月から実施されたが、それに先立って厚生労働省は「生活扶助基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について」と題する通知を発出し（2013年5月16日付厚生労働省発社援0516第2号厚生労働事務次官通知）、以後も同名の通知を繰り返し発出している。生活保護基準の改定により影響を受ける制度は、地域別最低賃金の設定、国民健康保険、国民年金の減免等、数多く存在しており、2013

年時点で 38 項目が列挙されている。

(4) 2017 年検証：高齢者世帯への影響への注目と、相対基準の逆用

2017 年検証（社会保障審議会生活保護基準部会 2017b）¹⁰ は、2013 年検証の延長で、生活保護基準（生活扶助基準）を（3 人世帯だけでなく）様々な世帯類型ごとに展開した上で、詳細な比較を行っている。現在の生活保護では、標準世帯（3 人世帯）の割合はごくわずかであるのに対し、高齢者世帯の割合は高く、その基準がどうなるかが一つの焦点となる。本稿の観点から重要なのは、保護基準引き下げを防ぐための相対基準の逆用、ならびに循環参照から脱却するための絶対基準の必要性に関する指摘、の 2 点である。

(i) 保護基準引き下げを防ぐための相対基準の逆用

2017 年検証でも第 1・十分位の消費水準が参照されたが、その根拠とされたのが、変曲点分析の結果である¹¹。そこでは、夫婦子 1 人世帯の生活扶助基準額（136,495 円）と年取階級第 1・十分位の生活扶助相当支出額（外れ値 $\pm 2\sigma$ で 134,254 円、外れ値 $\pm 3\sigma$ で 136,638 円）が「概ね均衡」するとされた（社会保障審議会生活保護基準部会 2017b: 15）。

加えて、3 人世帯の保護基準を様々な世帯類型に展開し、対応する世帯類型の第 1・十分位の消費実態との比較が行われた。特に大都市部の高齢世帯では、検証結果を機械的に反映すると生活扶助基準が大幅に減額されかねない事態となった¹²。

この結果は部会で大問題となり、報告書では中間所得層（第 3・五分位）の消費水準との関係が記されるに至った。具体的には、「夫婦子 1 人世帯の展開後の基準額は中間所得層の消費水準の 6 割を超える見込みの一方で、高齢者世帯の展開後の基準額では 5 割台になってしまうことが見込まれることに留意が必要である」とし、安易な基準の引き下げに釘を刺している（社会保障審議会生活保護基準部会 2017b: 22）。

既に見たとおり、中間所得層（第3・五分位）の消費水準の60%という基準は、高度経済成長期以降に生活保護の引き上げ目標とされてきたが、その数字の根拠は薄弱である。過去の検証では、低所得層にせよ、中間所得層にせよ、相対基準では施策の根拠にならないとする意見が委員から寄せられてきた。しかし今回は保護基準の安易な引き下げを防ぐ観点から、あえて相対基準が逆用されたのである¹³。

(ii) 循環参照からの脱却をめざして：絶対基準の必要性に関する指摘

2017年報告書では、「水準均衡方式の課題」とする項目が盛り込まれていることが注目に値する。そこでは「現行の水準均衡方式については、一般世帯の消費水準が低下すると、それにあわせて変動する方式であり、それに伴い基準の低下が起こりうるものである」とし、循環参照への問題意識を全面に打ち出している。

その上で、「一般低所得世帯との均衡のみで生活保護基準の水準を捉えていると、比較する消費水準が低下すると絶対的な水準を割ってしまう懸念があることから、これ以上下回ってはならないという水準の設定について考える必要がある」とした上で、具体的にはかつてのマーケット・バスケット方式を想起させるような「栄養摂取基準」についても言及されている（社会保障審議会生活保護基準部会 2017b: 27）。

これは単に基準の高低を論ずるだけでなく、基準そのものを導き出す水準均衡方式そのものの変更に繋がる提言である。

(5) 2022年検証

直近の2022年検証でも、低所得層（第1・十分位）、具体的には夫婦1人世帯への参照が継続されている。問題の構図は2017年検証と比較的類似しているが、以下では相対基準の逆用と、第1・十分位への参照をめぐる対立、新たな検証手法の検討の3つに分けて整理したい。

(1) 相対基準の逆用、ふたたび

2022年検証では、第1・十分位の夫婦子1人世帯における生活扶助相当支出額は140,514円であり、生活扶助基準額137,790円を2%程度上回った。なお、第1・十分位の夫婦子1人世帯における生活扶助相当支出額は、第3・五分位のその71.1%である(社会保障審議会生活保護基準部会2022c:17)。

2%程度上回るに至った原因は、「生活扶助基準の消費水準との比較検証にあたって参照する夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の状況は、平成29年検証時に参照した集団と比較して概ね改善していると見込まれる状況であった」ことにある。なお、この「2%程度上回っている」事実への評価(妥当か否か)については報告書には記載がない。しかし、「検証作業に用いた集計結果等を機械的に適用するのではなく(中略)生活保護を受給する個々の世帯の生活に急激な変化を生じさせないように十分配慮することが必要である」とし、性急な基準引き下げに釘を刺している(社会保障審議会生活保護基準部会2022c:39)。

2017年検証と同様に、「第1・十分位比では高いが、第3・五分位の6割に満たない」世帯類型がある。75歳以上の高齢単身世帯や高齢夫婦世帯がその典型であり、「機械的に算出した展開後の消費水準(生活扶助相当)」は報告書本文には記載されず、部会での配付資料(「参考資料」)への記載にとどまるとともに¹⁴、報告書本文では、「低所得世帯の生活扶助相当の消費水準が年収階級第3・五分位の消費水準対比で6割未満となり、他の世帯類型と比べて低い水準となっていることには留意する必要がある」と、安易な生活保護の引き下げに釘を刺している(社会保障審議会生活保護基準部会2022c:40)。ここでも、2017年検証で見た相対基準の逆用が行われている。

(2) 第1・十分位への参照をめぐる対立

2017年検証において、変曲点分析は、第1・十分位の参照基準としての

適切性を示す目的で実施された。一方、2022年検証では、低所得層・第1・十分位の参照を行うことの妥当性をめぐり、変曲点分析の実施の有無と絡める形で、初回から報告書の取りまとめに至るまで、委員が対立し続けたことが議事録から確認できる。

最も激しい対立が起きたのは第44回部会である。その直接の論点は変曲点分析の実施の有無ではなく、第1・十分位が参照基準として適切か否かをいかにして検証するかにあった。その指摘を行った阿部彩委員の主張を要約すると、以下ようになる（社会保障審議会生活保護基準部会2022a）。

- ・2017年検証では、第1・十分位が参照基準として適切かを判断するために、「固定経費割合」の変曲点を用いた。
- ・そこでは「固定経費割合」として得られた具体的な数字の評価を行っていない。
- ・2022年検証では、「固定経費割合」のこの数年での変化の状況を確認するのみで、そもそも第1・十分位が参照基準として適切か否かの議論が行われていない。

これらの指摘は、変曲点の存在という事実から規範を直接的に導けるわけではなく、他のデータと突き合わせてそこでの生活がいかなるものかを丁寧に検証する必要がある、という主張として理解できる。

これに対し、栃本一三郎部会長代理は

基準部会はもともと出発点からいって第1・十分位で見ていくことが基本です。均衡をどう見るかということでしたよね。また、安定的に物事を見るためには一定の基準が必要でして、それを軸にして見るということはこの部会では極めて重要であると思います。

とし、安定性や継続性の観点から、第1・十分位が参照基準としての適切か否かをめぐる検証は不要である旨述べている（社会保障審議会生活保護基準部会2022a）。さらに宇南山卓委員も、第1・十分位が絶対的な基準とはならないという指摘には同意しつつも、「変曲点分析が絶対的な水準を測

る上で適切な方法であるという点に関しては若干疑問を持っておりまして、固定的経費割合を見ることで十分に代えられる」とし、変曲点分析を行わない方針に賛成している(社会保障審議会生活保護基準部会 2022a)。

かくして変曲点分析を実施しないまま、第1・十分位を参照する形での検証が行われることとなったが、以上の対立は最後まで収束することにはなかった。第50回部会では、阿部彩委員は、今回の検証が「前回の第1・十分位との実質的な変化がなかったか」ということの検証に留まったということになりますので、ここのところは第1・十分位の比較をすることがデファクトにならないようにきちんとして書いていただきたい」と改めて釘を刺している(社会保障審議会生活保護基準部会 2022b)。

(3) 新たな検証手法の検討

以上で述べた通り、2022年検証は第1・十分位の比較を踏襲する比較的保守的なものとなった。しかし、報告書では「新たな検証手法に関する検討」という項目が設けられ、「MIS手法による最低生活費の試算」及び「主観的最低生活費の試算」の2つが取り上げられている。これらは、循環参照問題への懸念を踏まえた、相対的な絶対基準を定めることを目的とした手法であり、生活保護基準部会に先立つ各種研究会でも取り上げられたこと実績がある¹⁵。

しかしながら、報告書での検証手法としての採用には至らなかった。その理由として、社会的な最低生活の水準が多様で、国民の理解を得られるかどうかという問題があることが指摘されている(社会保障審議会生活保護基準部会 2022c: 36-37)。

6. まとめと展望

(1) 循環参照の悪循環からの脱却をめざして

1960年代以降の生活保護は、相対的貧困基準に基づいて運用されてき

た。循環参照自体はかなり昔から生じていたと思われるが、経済が順調だった時期には、低所得層の消費水準の上昇と保護基準引き上げとの好循環が成立していた可能性が高い。一方、所得や消費水準が伸び悩む時期には、低所得層の消費水準の停滞・下降と保護基準引き下げの悪循環に陥り、抜け出すのが困難になるという問題が生じる。

本稿で見た通り、21世紀に入って実施された審議会・検討会での保護基準の検証の基調は、低所得層の消費水準と保護基準との比較にあり、それは循環参照の悪循環を助長・促進しかねない。

その一方で、検証が重ねられるごとに、循環参照の悪循環から脱するために取り組む機運が高まってきた。第一に、2つの相対基準——低所得層の消費水準と、中位所得層の消費水準——を組み合わせることにより、保護基準の更なる引き下げに慎重に臨むよう釘が刺されてきた。もっとも、これは引き下げを抑制するにとどまり、積極的に引き上げることには繋がりがづらい。また、所得分布が(上位所得層を除いて)中位所得層以下のウェートが下がっており、したがって平均そのものが下がっていることも懸念事項である。

第二に、「相対的な絶対基準」の検討が行われるようになった。これらは古典的な絶対的基準とは異なり、民主的な熟議を経て選ばれた社会的必需品の充足度を問うものである。これまで様々な方法が紹介、開発されてきたものの、現時点で日本の生活保護には採用に至っていない。

(2) なぜ変わらない／変われないのか：新たな仮説の提示

生活保護基準をめぐる問題点がかねてから指摘されており、具体的な対案も提示されてきたにも関わらず、なぜ状況が変わらないのだろうか。

誤解を恐れずに言えば、それは「変わらない」のではなく、「変われない」のではなかろうか。本稿の最後に、以下の通り新たな最後に仮説を掲げたい。それは、生活保護の基準のあり方に関する枠組ないしは「相場観」が1960年代に形成され、21世紀の今なおそれは有効である、というもので

ある。生活保護のあり方を変更可能な範囲に関する暗黙の了解のようなものだと考えれば、ここまでの起きたことの多くが無理なく理解できる。それは学術的な問題というよりも政治的な問題である。

より詳しく説明しよう。日本の労働・福祉のシステムにおいて、生活保護制度は残余、あるいは受け皿としての性質を帯びている。法律上はすべての国民を対象と想定しつつも、基本的なニーズは労働市場や他の社会保険・社会福祉の制度を通して充足されることを前提としており、保護率は極めて低い。生活保護のあり方を大きく変えようとすると、他のシステム全体に波及するので、極めてハードルが高くなるのである。

1960年代に形成された枠組は、3つの構成要素をもつ。そのうち相対基準は、第1・十分位の消費水準を超えず、第3・五分位の消費水準の7割を超えないという「上限」である。ただし相対基準は価値判断の絶対的な根拠にはならないため、相対的な絶対基準が模索された。それを提示した1983年検証は、既に提示された相対基準(=上限)と矛盾せず、それを正当化するものであったから、無理なく受け入れられたのである。

21世紀に入ってからの検証も、基本的には上記の2つの相対基準に依拠して行われてきたが、それは「相場観」に合い、他の労働・福祉システムの重大な変更(特に給付水準の引き上げ)を要さないものであった。相対的な絶対基準として、まったく新しい提案がいくつかなされているが、それらは「相場観」よりも高い水準であり、また、労働・福祉システムの全体にわたる重大な変更を求めうるものとなる。したがって、そのような提案は学術的にはまっとうであっても——むしろ学術的にまっとうであればあるほど——、政治的に採用しがたくなる。また、仮に現行基準よりも大幅に高い「相対的な絶対基準」が採用された場合も、「保護の補足性」の原理の運用次第では、「基準は高いがほとんどの人が受けられない」制度と化す可能性がある。

では、それでも「変わる／変える」ためには何が必要か。ヒントとなるのは、2つの「民意」であると思われる。

ここ十数年間の生活保護を支配してきたのは、専ら納税者視点の「熟議なき民意」である。偏った受給者イメージから、低所得者の生活水準の低さよりも、生活保護基準の高さや不適切な運用をバッシングするものである。そのような民意が、安倍政権下での保護基準の引き下げを後押ししたことは間違いない。

その一方で、特に受給者視点で考える「熟議を経た民意」も存在しうる。これは相対的な絶対基準を作るために、これは自分が受給者になったと仮定して、社会的な必需品を考え、熟議の上で選定し、貧困基準へと高めていく、貧困研究ではお馴染みのアプローチである。そこで明らかにされているのは、熟議の過程で、情報不足や偏見が取り除かれ、人々が貧困への考え方を改めることがある、ということである。過度な悲観論に陥らず、人々の視点を変えるために何ができるかを現実的な形で考えていくことが、これからの福祉研究の課題の一つとなるだろう。

【謝辞】

本稿は武蔵大学 2024 年度特別研究員制度による研修成果である。ここに感謝の意を表したい。

【注】

- ¹ 本稿執筆中に、いわゆる「いのちのとりで裁判」の最高裁判決が出され、2013 年以降の保護基準引き下げ手続をめぐり行政が敗訴した。その内容の詳細な検討は今後の課題だが、2010 年代はじめの生活保護をめぐる状況を以下に簡潔に記す。まず、当時の生活保護費の増加を踏まえ、社会保障制度改革推進法（2012）の附則第 2 条に「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化」が規定された。さらに、野党に転落していた自民党は 2012 年の政権公約で「生活保護費の適正化」（給付水準の原則 1 割削減等）を打ち出した。当時は芸能人の身内の保護受給などをめぐり、生活保護バッシングが強まっていた。
- ² 「循環参照」という言葉を使うかどうかは別として、この種の現象が生じているという指摘は従来からある（例えば、吉永 2007）。
- ³ 山森亮は、ここで論じたような不平等や格差に近い「相対的貧困 I」と、それを

下回ることが絶対的に許容できない「相対的貧困Ⅱ」とを区別しており、後者の例として Townsend の相対的剥奪概念をあげている (山森 2000: 148-149)

- ⁴ その例を2つ挙げる。第一に、中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「生活保護基準の改善について」であり、それは「社会保障の先進国たるイギリス、西ドイツなどにおける一般世帯と保護世帯との消費水準の格差(60%程度)と比較しても、なお相当のへだたりがあ」とする(中央社会福祉審議会生活保護専門分科会 1967)。第二に、厚生省大臣官房企画室「厚生行政の長期構想」であり、「今後の保護基準の改善に当っては、さらに格差の縮小を推進し一般勤労者世帯の消費水準の少くとも60%程度を保障することを当面の目標とすべき」とする(厚生省大臣官房企画室 1970)。
- ⁵ ただし、その1983年検証は結果のみが残されており、今日ではその追試が困難である。第2回社会保障審議会生活保護基準部会で、岩田正美部会長代理は「この変曲点の考え方の基になるもっと細かい資料や計算式があるだろうかということでした。探していただいたんですが、倉庫を見ても無かったそうです」と証言している(社会保障審議会生活保護基準部会 2011)。
- ⁶ 布川日佐史委員は、「専門委員会において、なぜ生活保護の基本となる生活扶助基準を検証するのに『第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当』なのか、その根拠は確認されていない」と批判している(布川 2008: 12)。まっとうな指摘であるだけに、議事録を見る限り、当該部分の記述の修正要求がどの委員からも出なかったことが惜しまれる。
- ⁷ 第1・10分位の勤労者3人世帯の消費水準と3人世帯(勤労)の生活扶助基準額と比較した結果を以下の通り提示している。
- ・第1/10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1/10分位(第1～第5/50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1～第2/50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1/10分位のうち、残りの第3～第5/50分位の消費水準(結果として第1/5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。(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 2003c)
- なお、厳密に言えば、第1/10分位との比較だけが行われているわけではないことが分かる。具体的には、第1/10分位のうち、第1～第2/50分位を除外した第3～第5/50分位を抽出して生活扶助基準とを比較し、「均衡が図られている」と結論づけている。
- ⁸ 厚生労働省社会・援護局保護課(2003a)には、家計調査特別集計結果(1996-2000

年平均)による収入階級別消費支出額の折れ線グラフが提示されている。これはX軸に収入階級(50分位)、Y軸に消費支出(勤労者3人(夫婦子1人)世帯)を取る。第1/50～第6/50分位付近は直線的で傾きが急なグラフになる一方、「第12/50分位を上回ると、消費支出額は暫くほぼ同じ額で推移する傾向がみられる」(＝グラフが寝る)。このことから、変曲点が第3/50～第5/50分位の間に存在すると仮定し、相関式についての連立方程式を3パターン作成する(第1/50-第3/50分位の相関式と第3/50-第12/50分位の相関式、第1/50-第4/50分位の相関式と第4/50-第12/50分位の相関式、第1/50-第5/50分位の相関式と第5/50-第12/50分位の相関式)。その上で3パターンの変曲点とそこでの消費支出額を求める。その結果、求められた変曲点は第3/50～第4/50分位の間に収斂し、そこでの消費支出額は214,000～217,000円の間であった。そのうち生活扶助基準相当額は14万余円であるから、数字としては当時の生活保護の水準に近いものであり、当時の生活保護基準の妥当性を印象づけるものであった。

- ⁹ 第1回検討会では、専門委員会(2003-4年検証)のメンバーでもあった委員2人への意見聴取が行われたが、両者の意見は大きく対立している。議事要旨では氏名が伏せられているが、それぞれ根本嘉昭委員と岡部卓委員であると推測される。その意見は大意以下の通りである(生活扶助基準に関する検討会2007a)。

委員A(根本嘉昭委員?)は、第1・十分位を一つの目安とすることは根拠があるとした。また、1983年検証時に一般世帯の消費水準の7割程度が「妥当」とされたことにも言及した。

委員B(岡部卓委員?)は、貧困を相対的に捉えるだけでなく、マーケット・バスケットのように理論的に考えた絶対的基準の要素を導入する必要性を説いた。あわせて、一般国民の消費水準の7割という目安も、その根拠を議論する必要があるとした。

- ¹⁰ 本稿では詳細な検討を行うゆとりがないが、2017年検証では、2013年以降の保護基準引き下げへの検証が行われている。そこでは、引き下げによる影響額について「母子世帯への影響は大きく、また、多人数の世帯についても影響が大きい傾向が見られた」とある。その一方で、最終的には「生活扶助基準の見直しによる家計への影響を評価するまでには至らなかった」と結論づけられている(社会保障審議会生活保護基準部会2017b:3)。

- ¹¹ そこでは、夫婦子1人世帯の消費構造(食費や光熱水費などに代表される「固定的経費」の支出割合)と消費支出の変動の双方が分析された。変曲点は前者が消費支出階級第11・五十分位(197,762円)、後者が年収階級第3・五十分位(201,841円)で、双方は近似するものと評価された。これが年収第1・十分位の平均消費支出額(202,240円)と同等の水準と評価され、ここから「夫婦子1人世帯の生活扶助基準については、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の世帯を比較対

- 象とする所得階層と考えることが適当である」との結論づけられた(社会保障審議会生活保護基準部会 2017b: 14)。
- ¹² 世帯人員別の指数を回帰分析で算出する場合、生活扶助基準への影響は1級地の1(大都市部)の高齢単身世帯(65歳)で-6.8%、高齢夫婦世帯(ともに65歳)で-11.1%となる(社会保障審議会生活保護基準部会 2017b: 21)。
- ¹³ 第36回部会では、この第3・五分位の6割という目標の解釈をめぐってやりとりがされている。清水修社会・援護局保護課長補佐は、岡部卓委員の質問に対し、「委員御指摘のとおり、格差縮小方式のときから、従来6割を目指すという事実はあったと思います。そのときは、一般勤労者世帯と生活保護の勤労者世帯の基準額との比較ということで、一般勤労者世帯の第3・五分位との比較を実施しておりました。比較をするにしても、世帯類型ごとに比較するのが正しいのか、また、第3・五分位などの所得の分布とか、それぞれの世帯類型ごとの分布等も、少し検証をしながら、6割という意味がどういったものかというものは、見ていく必要があると思っております。」と述べている(社会保障審議会生活保護基準部会 2017a)。一般勤労者「以外」の世帯類型(高齢世帯など)についても6割水準を充足するべきとされているかどうかについて、断言を避けている。
- ¹⁴ 第51回部会の参考資料2「世帯類型別の低所得世帯の消費水準」では、「機械的に算出した展開後の消費水準(生活扶助相当)」について、1級地-1(大都市)では、高齢単身世帯(75歳以上)が6.60万円(生活扶助基準は71900円)高齢夫婦世帯(75歳以上)が10.48万円(生活扶助基準は112,380円)としており(厚生労働省社会・援護局保護課 2022: 3)、この結果が機械的に適用されると大幅な基準引き下げとなる。
- ¹⁵ 紹介・検討された方法は多様であるが、その源流の一つはMackとLansley(1985)における、社会的合意を得る形で必需品を選定するアプローチにあるといえる。それは、Townsend(1979)における剥奪指標の弱点(研究者の恣意に基づいて選定したのではないか、という疑念が払拭できない)を克服するために、候補の品目・活動から調査対象者の過半数の支持があったものを必需品とするものである。

【参考文献】

- 中央社会福祉審議会生活保護専門分科会, 1964, 「中間報告」社会保障研究所編, 1975, 『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂, 394-395.
- , 1967, 「生活保護基準の改善について」社会保障研究所編, 1975, 『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂, 395-396.
- 中央社会福祉審議会, 1983, 「生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)」社会保障研究所編, 1988, 『日本社会保障資料Ⅲ下』出光書店, 797-799.

- 中鉢正美, 1956, 『生活構造論』 好学社.
- Fuchs, Victor, R., 1967, "Redefining Poverty and Redistributing Income" *Public Interest* 8: 88-95.
- 藤井康, 1981, 「格差縮小方式の採用」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会,
- 布川日佐史, 2008, 「ミニマムの確定に向けて——生活保護基準をめぐる論点整理」『生活経済政策』No.136, 生活経済政策研究所, 11-15.
- 籠山京, 1982, 『最低生活費研究（籠山京著作集第2巻）』ドメス出版.
- 経済審議会, 1960, 「国民所得倍增計画」社会保障研究所編, 1975, 『日本社会保障資料Ⅰ』至誠堂, 314-322.
- 厚生省大臣官房企画室, 1970, 「厚生行政の長期構想」社会保障研究所編, 1975, 『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂, 45-67.
- 厚生労働省社会・援護局保護課, 2003a, 「現行の生活保護基準等について」（第2回社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会資料1）———2003b, 「説明資料」（第4回社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会）———, 2011, 「生活保護基準の体系等について」第2回社会保障審議会生活保護基準部会第2回部会資料3. ———, 2022, 「世帯類型別の低所得世帯の消費水準」第51回社会保障審議会生活保護基準部会参考資料2.
- Mack, Joanna and Lansley, Stewart, 1985, *Poor Britain*, Allen & Unwin.
- Marshall, T. H., 1981, *The Right to Welfare: and Other Essays*. (= 岡田藤太郎訳, 1989『福祉国家・福祉社会の基礎理論——「福祉に対する権利」他論集』相川書房.)
- 内閣総理大臣（安倍晋三）, 2018, 「衆議院議員尾辻かな子君提出生活保護基準の見直しに関する再質問に対する答弁書」
- Rowntree, S., 1901, *Poverty: a Study of Town Life*. (= 長沼弘毅訳, 1975『貧乏研究』千城.)
- 生活扶助基準に関する検討会, 2007a, 「生活扶助基準に関する検討会（第1回）議事要旨」———, 2007b, 「生活扶助基準に関する検討会（第4回）議事要旨」———, 2007c, 「生活扶助基準に関する検討会（第5回）議事要旨」———, 2007d, 「生活扶助基準に関する検討会報告書」
- 社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会, 2003a, 「第2回生活保護制度の在り方に関する専門委員会議事録」———, 2003b 「第4回生活保護制度の在り方に関する専門委員会議事録」———, 2003c, 「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」

- , 2004「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」
社会保障審議会生活保護基準部会, 2011, 「第2回社会保障審議会生活保護基準部
会議事録」
- , 2013a, 「第12回社会保障審議会生活保護基準部会議事録」
———, 2013b, 「社会保障審議会生活保護基準部報告書」
———, 2013a, 「第36回社会保障審議会生活保護基準部会議事録」
———, 2017b, 「社会保障審議会生活保護基準部報告書」
———, 2022a, 「第44回社会保障審議会生活保護基準部会議事録」
———, 2022b, 「第50回社会保障審議会生活保護基準部会議事録」
———, 2022c, 「社会保障審議会生活保護基準部報告書」
- 副田義也, 2014, 『生活保護制度の社会史 [増補版]』東京大学出版会.
- Townsend, 1979, *Poverty in the United Kingdom : a Survey of Household Resources and
Standards of Living*, Penguin.
- 山森亮, 2000, 「貧困・社会政策・絶対性」川本隆史・高橋久一郎編『応用倫理学
の転換——二正面作戦のためのガイドライン』ナカニシヤ出版, 140-162.
- 吉永純, 2007, 「生活保護基準引き下げ問題について」辛抱たまらん！ええかげん
にせえ！生活保護の切り下げに反対する緊急集会(20071129)資料, [https://
www.arsvi.com/2000/0711ya.htm](https://www.arsvi.com/2000/0711ya.htm) (最終確認日: 2025年7月7日)