

## 資料

# 老齢加算・母子加算・生活扶助基準の検証に関する論争点

布川日佐史

## I はじめに

現代日本におけるミニマム保障が、社会格差を固定する方向に進むか、社会格差を是正する方向に進むのかが、争点になりつつある<sup>1</sup>。昨年末に、厚生労働省は収入階級第1／10分位という低所得世帯の消費支出の一部に生活扶助基準を合わせるという基本原則にもとづいて生活扶助基準の引き下げを狙ったのに対し、それは歯止めのない生活扶助引き下げのスパイラル現象をもたらし、社会的格差を固定してしまうという批判が高まった。所得の低下により低所得層が肥大化し、所得分布も変化してきた現在において、生活扶助基準を収入の極めて低い特定分位の低所得世帯の消費水準に縛り付けるなら、格差は正に逆行してしまうのである。現代日本において、生活保護が最低生活保障機能と社会格差是正機能の二つの機能を実際に果たしているのか現状をしっかりと検証し、社会格差の是正を明確に掲げた生活扶助決定方式を導入することが求められている。

本稿は、生活保護が果たすべき役割を検討する前提として、現在各地の訴訟で争われている老齢加算・母子加算廃止をめぐる論点を整理したものである。厚生労働省は「生活保護の在り方にに関する専門委員会」報告を老齢加算・母子加算廃止の論拠としている。専門委員会における審議と、厚生労働省がそれを受けた形で行ったとする老齢加算・母子加算の廃止が、どのように食い違っているか、専門委員会での各委員の発言をもとに、整理してみた。

なお、生活保護を受給している人の中で、何らかの問題を抱え、特別需要を持った人が人間らしく生きていくのに必要な追加給付の一形態が「加算」である。加算の必要性を問うには、生活扶助本体がどこまで対応しているのか、それだけで暮らせるかどうかの検討が必要であり、加算だけを切り離して検討することはできない。それゆえ、生活扶助本体の検証も論点に入っている。

<sup>1</sup> 布川日佐史「社会格差是正のための最低生活保障」『賃金と社会保障』1459号、2008年2月、同「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、2008年5月、参照。

## II 専門委員会の議論

2003年8月に設置された社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会）は岩田正美委員長以下12名の委員からなり、同年12月までの審議を加算を含む生活扶助基準の妥当性の検証にあて、その結果を「中間取りまとめ」として提出した。04年1月からは、主に保護の要件や自立支援などについて議論し、同年12月に1年半、18回にわたった議論の結果を「報告書」として提出し、その任を終えた。

専門委員会は「報告書」において、生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起し、生活保護制度のイメージを大きく変える可能性を示した。生活保護制度を「利用しやすく」するための具体的提案と並び、改革の目玉として、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。最低生活を保障しつつ、自立を援助するのが生活保護本来の目的である。専門委員会は、生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障金銭給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示した。

なお、自立とは、就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだと、生活保護でいう自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。社会的に孤立しかけている高齢者にとっては、日常生活自立支援、社会生活自立支援が重要な課題である。また、母子世帯にとっては、就労支援だけを考えがちだが、その前提として、先を見通し、生活する力を育むことが重要であり、そのためにはやはり日常生活自立支援と社会生活自立支援がより一層重要なのである。「報告書」の提起を受け、2005年度からこうした自立支援の実践が各地で始まっている。

「報告書」は、生活扶助基準について、「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。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的に見れば、勤労基礎控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、また、各種控除が実質的な生活水準に影響することも考慮する必要がある。」とし、常設の委員会を置いて、検討を継続することを求めた。

専門委員会の審議は、「中間取りまとめ」に至るまでは、厚生労働省（以下、厚労省）の事務局（保護課）からのデータをもとにした。それ以降、保護の要件や自立支援などに関しては、資料を委員側からも提出し、多様な観点から議論した。しかし、生活扶助基準に関する前半の議論は、結局のところ、厚労省が提出した資料をもとに、“かつて昭和50年代にはこう検証した”と厚生省が説明した手法に従って検討をした。

専門委員会は、今後の生活保護の在り方として、「利用しやすく、自立しやすい」制度へという方向を示し、自立の概念を再定義し、自立支援プログラムの策定を打ち出すなど、重要な問題提起をしたが、生活扶助基準については、格差が拡大し、貧困が社会問題化しつつあった社会状況をしっかりと見抜くことができず、先を見通した議論をすることはできなかった。

昨年2007年末に、厚労省は、専門委員会を受ける形の「生活扶助基準に関する検討会」（厚労省社会・援護局長の研究会）報告をもとに、生活扶助基準の切り下げを行おうとした。それに対して、社会的な批判が高まり、厚労省は引き下げを断念するという事態が起きた。比較対象とされた低所得者の多くは、実は生活保護を受けられるのに生活保護を受けないでいるか、または、わずかな手持ち金や中古自動車保有を理由に生活保護を受ける権利がないとされ、生活保護基準以下の生活を余儀なくされている世帯（漏給世帯）なのではないか、こうした低所得漏給世帯の消費支出水準に合わせて現行の生活扶助基準を引き下げれば、生活保護引き下げの歯止めないスパイラル現象が生じ、格差と貧困を拡大してしまうのではないかという批判が高まり、それがマスコミの論調となり、世論となつたのである。

生活保護の役割として、貧困を防ぐことと、社会の格差を是正することの二つが求められている。生活扶助基準が、最低生活保障機能と社会格差是正機能をあわせて発揮できるよう、生活扶助基準のあり方を検証し直すべきである。

### III 厚生労働省が行った老齢、母子加算の縮減・廃止は、専門委員会が提起したこととは異なる

老齢加算及び母子加算について、専門委員会は「生活保護基準について」の中の一つの課題として検討した。老齢加算については「中間取りまとめ」において、母子加算については「中間取りまとめ」及び「報告書」において、専門委員会での議論を集約した。

厚労省は、老齢加算の廃止の根拠として、専門委員会「中間取りまとめ」を、また、母子加算廃止の根拠として、専門委員会「報告書」をあげている。しかし、厚労省が行った老齢加算廃止と母子加算廃止は、いずれも、専門委員会が提起した内容とは異なる。

#### 1 老齢加算について

まず確認すべきは、加算はプラスアルファの「おまけ」ではないということである。加算は、何らかの問題を抱え、特別需要を持った人が生きていく上で必要な給付である。生活扶助本体（1類費、2類費）を「家」にたとえるなら、バリアフリーのための補助具や改築が加算というイメー

ジである。年をとれば、家の中の段差で苦労する、お風呂の湯船をまたいで入れない、階段のきついアパートからは外に出られないなど、日常生活と社会生活ができなくなる。これに対処するため、補助具を購入する、改築する、ヘルパーさんに来てもらうなどの特別なニーズ・需要が出てくる。「家（生活扶助本体）」だけあっても、そこでは暮らせない状態に対して、特別に援助するものが加算であり、加算があってこそ、暮らしていくことになる。「加算はマイナスの穴埋め」と言われる所以はここにある。

加算としてどれだけの給付額が必要かは個人で異なるが、いちいち個別に認定するのではなく、カテゴリー化し、一定条件を満たす人に対し、定額を一律に給付するというものである。

加算には、老齢加算、母子加算のほかに、障害者加算、妊産婦加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算がある。

（1）厚生労働省は、専門委員会「中間とりまとめ」をもとに、老齢加算を廃止したといつている。

## （2）中間とりまとめの概要

### 「中間取りまとめ」の引用

#### 「(1) 老齢加算

○単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。

○したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないと、廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。

○また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。」

専門委員会での議論をもとに言葉を補うなら、結論は以下のとおりである。

- ・今回の検証で、現行の老齢加算という形の定額に見合う特別需要は認められなかった。
- ・そのため、老齢加算という形態は廃止の方向で見直すべきである。
- ・ただし、高齢者の社会生活に必要な費用に配慮して、生活扶助1類費の見直し、単身世帯基準や社会生活扶助の創設などを検討し、生活保護全体の制度として高齢者の最低生活水準を維持するようにする。

- ・また、加齢に伴う特別需要がないわけではないので、老齢加算廃止が被保護者世帯の生活水準を急激に低下させないよう、激変緩和措置をとる。

### (3) 「中間取りまとめ」の到達点

専門委員会の早い時期に、生活保護を受給している高齢者の社会生活に困難がある状況が報告された（第2回専門委員会への「社会生活に関する調査検討会」「概要報告」）。

第4回、第5回、第6回専門委員会に厚労省が提出した資料からは、老齢加算に見合う特別需要を立証することはできず、また、加算という形態を維持することは相応しくないと意見もあり、老齢加算を廃止の方向で見直すということになった。

しかし、専門委員会として、加齢に伴う特別需要がないという結論に達したわけでもなかった。老齢加算の金額に見合う特別需要があるということを、与えられた資料からは立証できなかっただけのことである。老齢加算の廃止だけをすれば、高齢者が社会的に孤立している状態をさらに悪化させ、文化的社会的な最低生活を困難にしてしまうという危惧を多くの委員は共有していた<sup>2</sup>。

専門委員会は、年齢区分を大きく括り直して高齢者への給付を改善すること、単身世帯については別途の生活扶助基準を設定することなどを、老齢加算の廃止に伴う代替措置としての位置づけを与えて検討した。さらに、新たに社会参加扶助を創設すべきとの意見や、自立支援のための社会サービス給付との関わりについても論じた。しかし、専門委員会として、老齢加算に代わって高齢者の最低生活水準を維持する具体的提案をまとめるまでには至らなかった。与えられた資料と限られた時間内で、後に引き継ぐべき多くの論点を出したというところまでが「中間取りまとめ」の到達点である。

重要なのは、「中間取りまとめ」は、加齢に伴う特別需要が無いとしたわけではないことである。これをもとに、老齢加算だけを先行して廃止して良いと提案したわけではない。

### (4) 厚労省は、老齢加算の廃止だけを実施した。廃止の方向で見直すが、それなりの対応が必要

<sup>2</sup> 「(根本委員)

………(中略)

それから加算につきましては、これもはっきりと需要論の立場で特別需要という形で出ております。先ほど岡部委員のほうから言われました資料8ページの母子加算、あるいは老齢加算のこういう需要相当が想定されていて、果して現在においてこの需要がきちんとあるのかないのか確認ができるもの、あるいは、できないものという区分けが必要かなと思うのです。

老齢加算について、先ほどの御説明の中で、確かに咀嚼の問題に関する食料費とか、あるいは暖房費、被服費、保健衛生費等についての妥当性はないのかもしれません。しかし、社会的費用等についてはまだ相当程度の妥当性があるのではないかとか、もう少しそのところをきめ細かく見る必要があると思います。場合によっては、特別需要という加算的な形での需要相当額がないとしても、今言った社会的費用等については第1類費の中に溶け込ませるというふうな手法も大いにあると思います。その辺りについては、もう少しきめ細かさが必要かなと思います。」（第4回専門委員会議事録より）

要だとした専門委員会の提起とは異なることを実施した。

専門委員会は、廃止だけが先行することに対しては、歯止めを置いた。廃止するなら代替措置をセットで行うことを何度も確認している<sup>3</sup>。

老齢加算をまず廃止し、その何年か先に、制度を改善すれば良いというのではない。加齢に伴う特別需要を満たすため、時間の隙間を置かず対応すべきという点を確認している。厚労省は、行政として、加算を廃止してしまった後になって、不十分なので改善するという対応はできない。後になってしまえば、“もっと引き下げるべき”とはいっても、“足りなかつたので足します”と言えるはずがない。加算を廃止するなら、同時に代替措置を具体化するしかなかつたはずである。

加齢に伴う特別需要を加算という形態で包括的に一括給付するのではなくれば、代替措置が具体化できない限り、当然、対象者全員の特別需要を個別にはかり、個別に実費を給付すべきである。この対応が必要であった。

(5) 老齢加算廃止のみを行った厚労省の対応は、高齢者には特別需要がないわけではないから、被保護者世帯の生活水準が急に低下しないように激変緩和の措置をとるという専門委員会の合意をも無視したものである。

厚労省による段階的廃止は、特別需要の存在を無視したものであり、専門委員会で合意した激変緩和措置ではない。

専門委員会で事務局（保護課長）も合意した激変緩和措置とは、一時扶助など何らかの形で特別需要に応えるということであった。保護課は、第6回専門委員会において、そうした意味の激変緩和を約束したが、特別需要に応える激変緩和の対応をしないまま、老齢加算を廃止してしまった<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 「(岩田委員長)

私の考えは、まず加算を廃止して、その後の対応を考えるという議論ではないと思います。もし、議論の結果、加算を廃止するとすれば、当然、別のこういうものが必要だという議論になります。例えば先ほど岡部委員がおっしゃったように、相対比較を行った結果、金額だけの問題では、加算に合理性がないとします。しかし、もともと加算の意味とか、今言ったようないろいろな実態ということを考えれば、例えばこういうニーズがある世帯は当然存在するということになります。

それが、一律に考えたほうがいい部分、例えば今、八田委員がおっしゃったように、生活保護のひとり親のところでは特別需要があるはずだと考える側面と、それから、必ずしもそうではない、例えば55歳ぐらいの単身世帯でも、非常に病弱であれば特別需要があるとすれば、それに対応した仕組みをつくっていくような側面もあり得るのではないかでしょうか。

まず加算をなくそうという議論をここでしようというわけではありませんので、いろいろなご意見をお伺いしたいと思います。つまり、12月にやるかどうかは別ですが、仮に加算としてはなくしてもいいという結論に達したとしても、それは代わりにこういう仕組みを設けるということを、セットで出さざるを得ないと思います。」(第4回専門委員会議事録より)

<sup>4</sup> 「(布川委員)

加算という形で一括して、同じ金額をこの特別需要に払うかどうかというところについては、議論の余地があると思いますので、議論してもいいし、見直さなければいけないかもしれないということなんですが、ただ

#### (6) 小括

加齢に伴う特別需要が存在することを無視して、老齢加算を何の配慮も無しに廃止してしまったことは、遺憾である。その結果、加齢に伴う追加的需要が満たされない状態になっている。最低生活が保障されていないということである。高齢者の生活水準の急速な悪化をもたらしてしまった事態を放置すべきではない。

## 2 母子加算について

(1) 厚労省は、専門委員会報告をもとに、母子加算を縮減・廃止したといっている。

(2) 「報告書」からの引用

### 「2 加算の在り方について

加算は、被保護世帯の特別の需要に対応する方策の一つとして、歴史的な経緯で設けられてきたものであり、必要即応の観点、実質的最低生活の確保の上から検討する必要があるが、国民生活を取り巻く状況の変化の中で、その必要性を検証した上で廃止や要件等の見直しを行う必要がある。老齢加算については、既に中間取りまとめにおいてその廃止の方向での見直しを提言したところであるが、母子加算について全国消費実態調査等による一般母子世帯の消費水準、消費実態との比較検証を行った結果は以下のとおりであった。

(1) 消費水準

○母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い。

また、母子加算を除いた生活扶助基準額は、一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している。

---

個別の需要が全員にないというわけでもないわけで、それが第1類費の方で一般化されるかどうかというのは、ちょっと先の話になるかと思います。ちょっと議論がどうなるかわからぬのですが、そうなったときに実際の特別な需要を持っていて、例えば今でも65歳とか68歳から条件があれば加算を受けられている方とか、70歳でも特に必要な需要があるという方なんかがたくさんいらっしゃると思いますが、その辺が具体的にどういうふうに条件が悪くならないように、個別にちゃんと認めていけるような手続とか、給付額とか、その設定もちゃんとおかないと、この廃止だけ先にあるという形になるのはよくないと思います。ですから、その激変緩和というのがそういうことなのかどうかという確認だけさせてください。

(中略)

(岩田委員長)

そうですね。ここはむしろ加算は被保護者の特別な需要に対応する方策の一つでありぐらいの方がいいですね。

それから、今の布川委員のおっしゃった。これは前も議論したと思うんですが、もう少し個別レベルに下りた特別需要というか、それは一時扶助を含めて何か対応はあるわけですね。何か事務局の方でその点補足説明をしていただけますか。

(岡田保護課長)

まだ、具体的にこういうふうにやるということは決めていませんが、御議論の結果を踏まえて適切な対応をしたいと考えております。」(第6回専門委員会議事録より、下線布川)

## (2) 消費実態

○一般勤労母子世帯の消費支出額と一般勤労夫婦子供世帯の消費支出額の比較においては、外食費や被服及び履き物費等について母子世帯の方が支出額が多い。

○ひとり親勤労世帯の消費支出額とひとり親勤労以外世帯の消費支出額との比較においては、外食費、洋服費等に関し勤労世帯の支出額の方が多い。

これらの結果より、一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは、現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない。しかし、母子世帯は一般的に所得が低いことや（1）の統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。また、一般勤労母子世帯において、勤労しているが故に生じる追加的な消費需要があることにも留意する必要がある。

これに関し、社会生活に関する調査及び全国母子世帯等調査等により把握された一般母子世帯の生活実態として、家計、子の教育やしつけ等の悩みを抱える世帯が少なくなく、暮らし向きの意識についても、多くが何らかの形で就労しているにもかかわらず、約8割が苦しい状況にあると回答しており、このように、一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応する必要がある、との意見も見られた。また被保護母子世帯においては交際費や子供との外出等の充足が低いなどの特徴もあったことから、これらの点も考慮する必要があるとの意見もあった。

以上を考え合わせれば、母子加算の見直しの方向性としては、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とし、これに沿って支給要件、支給金額、名称・支給名目等を見直すことが考えられる。これに際し、特に職業訓練等就労に向けた取り組みや、母子世帯の就労以外の地域的活動への取り組みの必要性に配慮する必要があるとの意見があった。

ただし、この見直しに当たっては、（1）子供が大きくなるにつれ、養育に係る手間が減少し、また子供が家事を行うことが可能になることから、就労可能性や就労可能時間が拡大するとともに、勤労しつつ子育てをすることに伴う支出（外食費等）も減少し、世帯としての自立の可能性が増すこと、（2）後述のとおり、生活保護制度において高等学校の就学費用への対応を検討することとすることなど、子供の成長に伴って養育に必要な費用が変化すること、（3）後述の自立支援プログラムの実施状況、（4）前述の生活扶助基準設定方法の見直しなどの要素をも十分勘案して検討する必要がある。」

### (3) 報告書の到達点

専門委員会「報告書」は、母子加算を廃止せよという提案ではない。老齢加算と違い、「廃止の方向で見直す」でもない。「慎重に検討を継続すべき」という結論である。専門委員会として、そうした位置づけを確認している。

専門委員会は、①ひとり親の就労に関わって、就労に伴う追加需要への対応や、就労へのインセンティブを考えるべきという点や、②ひとりで子どもを養育することの困難に配慮すべきという点を、引き続き検討すべきとし、さらに、③就労の前提条件の整備や子育て支援のためには、サービス給付として自立支援プログラムが展開し始めるのでそれとの関連を図ることも重要だと確認した。

「報告書」は、こうした多様な意見を「列挙」したものに過ぎない<sup>5</sup>。第17回専門委員会で、委員長は「保護基準全体について検討する常設委員会で議論を継続する」、「幾つかの変更の可能性をお示しするということで、その後については基準の委員会で詰めていただく。また加算全体に対する見直しも必要であれば、その委員会で性格づけについても詰めていただく」と繰り返している。専門委員会「報告書」は、母子加算の検討課題と今後の検討方向を整理しただけであり、制度変更を提言したものではない<sup>6</sup>。

老齢加算と異なり、「報告書」では「母子加算を廃止の方向で見直す」という言葉は使っていない。母子加算の廃止については、老齢加算のそれより一層慎重であった。更なる検討なしに制度変更して良いと認めたわけではない。

### (4) 厚労省が実際に行ったことは、報告書の内容に沿ったものではない。

<sup>5</sup> 第14回専門委員会における岩田委員長および根本委員等の発言や、第17回専門委員会における岩田委員長まとめから、こうした位置づけが確認できる。

「(岩田委員長) (中略)

その辺りをこの報告書では、ある程度書いた上でどういうふうに加算を存続させ、あるいはどの程度の額が妥当かということは、さっき言ったようなもう少し専門的な委員会で精査する。あるいは保護課の方で精査されて、提案されるということでいかがでしょうか。この委員会ではこれ以上のことはできないのではないかと思います。」(第14回専門委員会議事録より)

「(根本委員)

京極委員に続きまして、委員長の先ほどのまとめに賛成なのですが、今のこの委員会で、非常に限られた時間の中で、今のこの段階において、決定的な判断をするだけの材料がまだそろっていないのだろうと思います。

先ほど委員長が言われたように、非常に多くの意見が、しかも多彩な意見が、ある意味から言うと仮説的な形で出されてきているですから、それをあるところできちんと集約をするという確認をここでして、次に進んでいただいた方がよろしいのではないかと思います。」(第14回専門委員会議事録より)

<sup>6</sup> 「こうしたことから、この委員会では母子加算について、平成11年度の全国消費実態調査を基に議論していましたが、もう全国消費実態調査の新しい調査の時期になっているわけですから、その結果が出た時点で十分検証していただくという結論にするのが妥当だろうと思います。ただし、余りに無責任ですから、いろいろな意見については、こういう方向があり得ると列挙してはどうかと思います。

「そうしましたら、次の点に移りたいと思います。」(第17回専門委員会岩田委員長)

厚労省は、より正確なデータをもとに検討するという手順を踏まずに、母子加算を廃止した。専門委員会「報告書」に基づいて行ったと厚労省はいうが、専門委員会が出した結論とは違うことを、違う手順で行ったと評価せざるを得ない。

### (5) 小括

母子加算については検討を続けるべきというのが専門委員会報告の趣旨である。母子加算を元に戻し、検討を再開すべきである。

## IV 専門委員会で検討した資料や専門委員会での議論は、厚生労働省の裁量を基礎付けたり正当化したりする材料にはならない

専門委員会は、保護基準の妥当性を、まずは、モデルである勤労標準3人世帯について検討した。なお、標準世帯の保護基準は妥当だとしても、それを他の年齢や家族構成の世帯に適応させる（展開する、ブレークダウンさせる）設定方法に問題があると、保護基準は妥当ではなくなる。そのため、生活扶助の展開について、モデルである勤労3人世帯の生活扶助基準額を、第1類費と第2類費にわけ、第1類費は年齢ごとに、第2類費は世帯人員ごとに、それぞれの基準額を決めていく現行の方法と乗率などについて検討した<sup>7</sup>。そのうえで、加算の妥当性を検証した。

老齢加算、母子加算の見直しは、こうした点とセットになっている。すなわち、標準世帯の生活扶助基準の検証と、展開（ブレークダウン）に関する検証の両方が、加算の検証と関連している<sup>8</sup>。そのため、加算の検証の問題について論じる前に、生活扶助基準そのものの検証手法を検討しておくことが必要である。

### 1 生活扶助基準本体の検証手法の問題性

#### (1) 第1／10分位と比較する根拠がない

専門委員会は、「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」（「報告書」）。

「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妥当である。この

<sup>7</sup> 第1類費の年齢区分、第1類費と第2類費の構成割合の決め方、第2類費の世帯人員別換算率などである。

<sup>8</sup> 「(岩田委員長)

今、おっしゃったように、実は加算だけ議論てしましますと、加算を付けるか付けないかという議論になってしまうので、今回、全体の最低生活保障体系そのものをまず俎上に乗せまして、その中の生活扶助のところを議論しております。生活扶助本体の方をどう考えるかによって、加算の持ってくる意味も大分変わってしまいます。」（第5回専門委員会）

のような考え方に基づき、第1／10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した」（「中間取りまとめ」）。

実際に行ったのは、第1／10分位低所得世帯の生活扶助相当支出額と、生活扶助給付額を直接比較するという手法である<sup>9</sup>。厚労省は、この手法が格差縮小方式を取り入れて以来の正当なやり方だと説明し、専門委員会はそれを受けることとなった。しかし、標準世帯の生活扶助基準の妥当性の検証手法において、なぜ第1／10分位の低所得世帯の消費水準に着目することが妥当なのか、根拠が明確ではない。

生活扶助基準の検証は、一般勤労者世帯、低所得勤労者世帯、被保護勤労者世帯の三者の消費実態それぞれの分析と比較をもとにすることである。けして、第1／10分位の低所得世帯の消費支出に生活扶助基準をあわせるというような検証を基本にしてきたわけではない。

1983年に中央社会福祉審議会が生活扶助基準の妥当性を検証し、改定方式の変更を意見具申した直後、保護課は、以下の表にまとめたデータを示した上で、「今後の一般世帯に対する被保護世帯の消費支出格差については、58年12月の中央社会福祉審議会の意見具申にあるように、少なくとも現状を維持する必要があるので、一般世帯の平均とともに、低所得世帯の消費水準の動向に常時留意し、比較検討を続けなければならない。」<sup>10</sup>と提言している。

消費水準均衡方式における基準の妥当性の検証は、平均的一般世帯の消費支出、低所得世帯の消費支出、被保護世帯の消費支出、この三つの間の格差の均衡に留意するということである。なお、そこでいう低所得勤労者世帯は、第1／10分位などというきわめて所得の低い階層ではなく、それよりずっと高めの第1・第2／5分位の東京都区部勤労者世帯であった。これが当時の厚生省

一般世帯と被保護世帯の消費支出と格差の推移（一人当たり、東京）

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

出所：厚生省社会局保護課『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会、1984年、P.69）。

<sup>9</sup> より詳しく言うなら、第3／50分位との比較をした。第1／10分位とは、全世帯を所得階級に10等分したうち、所得が一番低い世帯である。より詳しく所得階級を50に分けるなら、第1／10分位には、第1／50分位から第5／50分位が属する。第1／10分位は、第1／50分位から第5／50分位の平均である第3／50分位に代表されるということである。

<sup>10</sup> 厚生省社会局保護課監修『生活保護の動向解析』社会福祉調査会、1984年、p.70。

保護課が生活扶助基準の妥当性を検証する前提であった<sup>11</sup>。

第1／10分位の低所得世帯の消費支出の一部と、生活扶助基準を比べるという手法は、当時の保護課が今後の方針としてまとめたものとは異なる。異なる手法をとった論拠は不明である。

#### (2) 生活保護受給世帯の生活実態が分析できていない

さらに重大なのは、生活保護を受給している世帯の消費実態を見ることなく、生活扶助給付額で代替したことである。給付額と実際の生活保護受給世帯の消費支出額は異なる。生活保護受給世帯の消費実態を分析し、消費構造に歪みがないか検討することこそが生活保護基準の検証において大切なはずである。

「生活保護によって保障される最低生活費すなわち需要の程度は、世帯構成等が異なるため、個々の世帯ごとに、生活保護基準という尺度を用いて測定し設定される。そしてこの最低生活費が実際の被保護家庭でどのように支出されたかを把握するのが全国被保護者生活実態調査である。したがって、現実に保護を受ける世帯の生活水準（消費支出水準）が測定される。これは、前項で述べた比較分析が時系列的に格差が縮小されてきたという傾向を知るためのみであるのに対し、比較時の金額及びその格差そのものの水準を示すものであり、生活保護基準の程度を検証する上でも重要な指標となっている。」<sup>12</sup>

今回は給付額そのもので代替してしまい、重要だとされた被保護世帯の消費実態の分析をしていない。それゆえ、「社会生活に関する調査検討会」の「報告書」で指摘された生活保護受給世帯の実態や、被保護勤労者世帯消費支出構成の特異性やその変化<sup>13</sup>などを総合的に検討し、生活扶助基準を検証することにならなかった。

生活保護受給世帯の生活実態の検討を抜きにして、制度の変更を行うのは合理的とはいえない。

#### (3) 小括

今回の標準世帯の基準額の検証は、手法が一面的であり、検証手法そのものの有効性が検証されていない。これだけをもとにした制度変更は客観性を欠くと言わざるを得ない。

## 2 特別需要の検証における検証手法の問題及びデータの不備

#### (1) 老齢加算の検証について

老齢加算で対応すべき特別需要は以下のものである。

<sup>11</sup> 『同上書』、p.68。

<sup>12</sup> 『同上書』、p.68。

<sup>13</sup> 第3回専門委員会、説明資料、p.14。

「老齢者は、咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保険衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる。」（昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的とりまとめ）<sup>14</sup>

### ① 加齢に伴う特別需要の量的な検証をしていない

専門委員会には、「60歳～69歳」の高齢者と「70歳以上」高齢者の生活扶助相当支出額を比較した資料が出されたが、これは特別需要の把握につながらないデータである。

第1に、加齢に伴う特別需要をもった高齢者どうしの消費支出を比較しても特別需要は正確に把握できない。例えば、放射線障害者加算の検証で、被爆された方どうしの消費支出を比較しても特別需要の程度の違いがわかるだけで、特別需要の有無やその大きさをそこから検証することはできない。同様に、「60歳～69歳」の高齢者と「70歳以上」高齢者の所得階層間の比較データも出されたが、これも特別需要の検証にはならない。障害者加算の検証で、同程度の障害をもつ低所得の方と所得の高い方の消費支出を比較しても、やはり特別需要の大きさやその有無をつかめないのである。

第2に、消費支出全体を見るのでなく、生活扶助相当支出額に限定した分析では、加齢に伴う追加需要を正確に検出できない。加齢に伴う追加需要は、家賃のところに反映したり、社会参加サービスへのニーズとして現れたりするからである。

生活保護受給者の支出構成を見ると、住居に関する費用（家賃）の占める比率が大きくなっている<sup>15</sup>。また、住宅扶助では共益費などの費用がカバーできず、その負担が最低生活を圧迫していることは夙に指摘されている。加齢に伴う特別ニーズは、居住に関することに大きく出てくる。急な階段を上り下りしないといけないアパートやクーラーのない部屋ではなく、エアコン付きでバリアフリーの部屋に住むなら、住宅扶助給付額を超える家賃を支払うことになる。その分、生活扶助費分に家賃・共益費が食い込む。そのため、実際には低家賃の生活しづらい住宅を選択することになり、住宅に関わる特別需要は潜在化している。生活扶助相当支出額だけをみるのではなく、家賃に反映する特別需要の検証が必要である。

社会参加に関わる特別需要は、金銭給付だけでなく、サービス給付に対する需要でもあり、やはり生活扶助相当支出額の中には含まれない場合がある。高齢生活保護受給者の社会参加の特別需要が潜在化している現状は、専門委員会の早い時期に問題提起されていたが、専門委員会としては潜在化しているゆえにそれを把握できなかった。特別需要を把握するには、需要を顕在化さ

<sup>14</sup> 第4回専門委員会説明資料、p.8。

<sup>15</sup> 第3回専門委員会説明資料、p.14。

せなければならないが、その術がなかったのである。現在、生活保護における自立支援の取り組みが具体的に進むことによって、一部の福祉事務所においてではあるが、高齢者の社会参加の特別需要が顕在化し始めている<sup>16</sup>。新宿区の事例を例にあげよう<sup>17</sup>。新宿区福祉事務所は、NPOを活用し、基本的生活習慣を確立し地域で生活する力をはぐくむ事業として、単身高齢生活保護受給者が集まり、楽しめる多彩な講座を開いてきた。こうした先進的取り組みを見ると、高齢者の潜在的な社会参加の特別需要が大きいこと、それを具体化することが高齢生活保護受給者を活性化していることがわかる。潜在化したままの社会参加の特別需要を放置するのではなく、先進的取り組みをもとに社会参加の特別需要の量を推計し、最低生活保障施策の対象として量的に明確化する可能性が出てきたのである。

しかし、専門委員会に提出された資料は、加齢に伴う社会参加の特別需要の把握に資するものではなく、老齢加算制度の手直しの基礎データとすることはできないものであった。

## ② 老齢加算を廃止しても、最低生活を割り込まないという検証はできていない

第6回専門委員会では、単身高齢被保護者の生活には一定の「ゆとり分（預金や翌月へまわせる分）」があるとの資料が出された<sup>18</sup>。しかし、この「ゆとり」と老齢加算とを比べれば、老齢加算の額のほうが大きい。老齢加算の廃止によって、「ゆとり」分以上が失なわれてしまった<sup>19</sup>。

そもそもこの「ゆとり」の使途をきちんと検証しなければならない。毎月の給付額を使い切ってしまうわけにはいかず、何らかの繰り越しをしておく必要があるからである。定期的に繰り返される一時的な出費、例えば、アパートの賃貸契約の更新にかかる費用などのためには、一定額以上の蓄えが必要である。また、蓄えがなければ老朽化する耐久消費財は購入できない。エアコンが付いていない部屋で酷暑と厳寒に苦しんでいる高齢者が、エアコンを購入・設置するには相当額の蓄えがなければならない。

「ゆとり分」があったとしても、そのほとんどは、加齢に伴う特別需要や日常生活維持に備えた未実現の消費支出に過ぎない。こうした未実現の特別需要についても、なんらかの形で把握す

<sup>16</sup> 生活保護における自立支援の取り組み全般については、布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用1—策定と援助』（山吹書店、2006年11月）を参照のこと。

<sup>17</sup> 新宿区では、できるだけ多くの保護受給者が利用できるように、「美味しい食事支援、住環境整備支援」、「楽しい生活支援」、「良好な人間関係作り支援、社会資源活用支援」を内容とする「新宿らいふさぼーとプラン」を策定、実施している。その特徴は、多様なプログラムを作り、それを生活保護受給者自らが申し込んで利用するという形を作り上げたことである。ケースワーカーの指導によってではなく、生活保護受給者が自分から制度を活用するという形でこそ、需要が顕在化しやすいという経験を作り出している。

田中義一（新宿区生活福祉第二係長、当時）「NPOを活用した基本的生活習慣確立のための支援」（『同上書』所収）より。

<sup>18</sup> 第6回専門委員会説明資料、p.4。

<sup>19</sup> 「差額（収入－収支）」は、単身60歳から69歳で、12,945円、加算ありで21,958円。貯金の差額は、前者が9,415円、後者が14,889円のことである。（第6回専門委員会説明資料、pp.3-4）

る必要がある。

## (2) 小括

以上のように、専門委員会に出された資料は、老齢加算に見合う特別需要の存在を示せないというだけのものであり、加齢に伴う特別需要がどれだけあるのかを検討したものではなかった。老齢加算の廃止のみを実施したことを合理化できる資料ではない。

## (3) 母子加算の検証について

母子加算が対応するのは以下の特別需要である。

「母子については、配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会的参加に伴う被服費、片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るために費用などが余分に必要となる。」(昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ)<sup>20</sup>

### ① 検証手法の問題及びデータの信頼性の問題

専門委員会に出されたデータは、特別需要を保有する母子世帯どうしを比較したものであり、老齢加算について述べたのと同様の不備がある。

さらに、母子加算についてのデータは、客体数が少なくかつ不安定なものであることが専門委員会において繰り返し指摘されている。「報告書」も、「統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。」と明記している。このデータをもとに施策の変更はできないというのが、専門委員会としての判断であった。専門委員会は、施策を根拠づけるには不十分なデータだとみなしたということである。

これをもとに政策の変更を行ったというならば、合理的な根拠たりえないと指摘されたデータをもとに施策を行ったということであり、厚労省の裁量的判断の妥当性は疑わしいと言わざるを得ない。

### ② 母子加算を廃止しても最低生活を割り込まないとの検証ができていない

老齢加算の場合と同様、「ゆとり」が在るかのような資料が提出された<sup>21</sup>。高齢世帯と同様、母子世帯がこれをどのように使っているかの検証なしに「ゆとり」と即断することはできない。

<sup>20</sup> 第4回専門委員会説明資料、p.8。

<sup>21</sup> 第6回専門委員会説明資料、p.6。

### ③ 新設された給付はひとり親の特別需要に対応したものか？

2005年から高校就学費用が給付されることとなったが、これは高校生をもつ生活保護受給世帯全般に向けた施策である。ひとり親世帯の特別需要に対応するという位置づけではない。なお、15歳から18歳の子を持つひとり親世帯であっても、その子が高校に進学していなければ、当然のことながらこの給付対象にはならない。いずれにせよ、高校就学費用の給付は、母子加算に代わるひとり親世帯の特別需要を満たすための施策とはいえない。

また、2007年から「ひとり親就労促進費」が新設された<sup>22</sup>。これは母子加算廃止の代替措置なのか、就労や職業訓練へのインセンティブなのか、性格が不明である。もし前者なら、ひとり親の就労に伴う追加需要をどのように検証し、この金額に給付額を決めたのかを厚労省は説明する責任がある。もし後者の就労へのインセンティブとしての位置づけならば、ひとり親の特別需要に対応するものではない。ひとり親の就労に伴う特別需要は満たされないままということになる。

問題は、母子加算の廃止によって、子の養育に関わる特別需要に何ら配慮がなくなったことである。「片親がいないことにより精神的負担を持つ児童の健全な育成を図るために費用」は全く満たされていない。養育に関わる特別需要が放置されているのは大きな問題である。子どもに貧困が再生産されることはなんとしても避けなければならない。

就労に伴う特別需要と、子の養育にかかる特別需要の双方を、しっかりした手法と、信頼に足るデータをもとに再検証する必要がある。

### ④ 日常生活自立支援ニーズと社会生活自立支援ニーズの把握を

就労促進が優先され、「何でも良いから取り敢えず就労しろ」という姿勢の「自立支援」は、先を見通した支援にはならず、当事者の自立にもつながらない。非正規雇用が増大する労働市場の現状を見ると、不利な条件での無理した就労が親の負担を増やし、子どもの養育を困難にしてしまい、貧困の再生産につながりかねないことが危惧されている<sup>23</sup>。

いくつかの自治体・福祉事務所では、ひとり親世帯への日常生活自立支援・社会生活自立支援の画期的な取り組みが始まっている。

板橋区では、生活保護を受給している世帯の子どもの高校進学支援として、塾の費用に配慮する施策など多様な取り組みを独自に行い始めている<sup>24</sup>。新宿区では、生活保護を受給している義務教育就学中の子及びその親に対して、基本的な生活習慣を確立し、「生活する力」を育むための支援を始めている。子供が自発的に来所できない場合は、SBSというNPOのスタッフを家庭に派遣

<sup>22</sup> 2007年度より、15歳以下の子どもを育てるひとり親生活保護受給世帯のうち、就労している場合は、月額10,000円または5,000円、職業訓練に参加している場合は、5000円の「ひとり親世帯就労促進費」が支給されている。

<sup>23</sup> 中園桐代「生活保護受給母子世帯と『自立』支援」布川編著『前掲書』、第5章。

<sup>24</sup> 岡部卓他『生活保護自立支援プログラムの構築』ぎょうせい、2007年。

し、支援を行っている。ひとり親世帯にとって、子の養育のためには、金銭給付はもとより、対人支援サービスも必要なのである<sup>25</sup>。こうしたニーズをしっかりとつかみ、援助のシステムを作り上げる努力が始まっている。

先進的取り組みをもとに、社会生活自立、日常生活自立、養育に関わる特別需要を推計し、最低生活保障施策の対象として量的に明確化することが求められている。

#### (4) 小括

以上のとおり、専門委員会に出された資料及び専門委員会での検討をもとに、厚労省が母子加算を廃止したことを正当化することはできない。また、厚労省がその後に行った施策などで、ひとり親の特別需要が満たせているとはいえない。

ひとり親世帯の自立支援として先進的な実践が生まれている一方で、母子加算が廃止されてしまったことは、体系的なシステム作りを阻害し、当該世帯に悪影響を与えていたのではないかと思わざるを得ない。厚労省は母子加算を元に戻し、ひとり親世帯の最低生活保障と自立支援について、総合的な検討を再開するべきである。

## V 結論

(1) 厚労省は専門委員会の提起と異なることをした。

(2) 専門委員会に出された資料からは、厚労省が行ったことを正当化できない。

厚労省としては、老齢加算を廃止した後になって、数年たってから、「実は高齢者の保護費が足りませんでした。改善します。」とは言えないだろう。母子加算にしてもしかり。

実際のところ、昨年2007年末に厚労省が提起したのは、さらに一層生活扶助基準を引き下げるという内容であり、強い批判を浴びて撤回せざるを得なかったことは前述した。

---

<sup>25</sup> 「被保護者の世帯は、父親不在や母親不在の家庭が多く、いつも『わたし』と『あなた』だけの『二者関係』であることが多いと感じます。子どもは、そういった環境の中で養育されるために、いつも緊張感を持って生活しています。

養育とは、先に生まれた者が、後から生まれた者に世の中の仕組み、文化を教えることであると考えます。対人関係の持ち方、自分の気持ちの持ち方等を、子どもは親から教えられ、これらによって子どもが社会性を獲得します。よって、養育とは、生活の軸になるものです。そのため、親が規範となる立場になればよいのですが、なかなか難しいのが現状です。

被保護者に…(中略)…支援を行うことで、SBSスタッフが被保護者世帯の二者関係に関わることになり、被保護者世帯においての規範の一端を担うことになると考えられます。すなわち、SBSスタッフによる支援が『生活習慣』を築く一助となり、このことがよりよい生活を送ろうとする意欲、工夫のもととなっているといえると思います。」

田中義一「前掲論文」、p.112。

高齢者及び母子世帯の健康で文化的かつ社会的な生活を保障するためには、すなわち、厚労省が給付改善を実行するには、まずはこの老齢、母子加算の縮減・廃止措置が誤りだと厚労省に認めさせるしかない。裁判によって、ここを正してもらうことを期待する。生活保護が、最低生活を保障すると同時に、社会格差を是正する役割を果たせるようになる本来の制度改善の出発点になるだろう。生活保護は国民生活全般の生活の改善に資するのである。