

ナショナルミニマム研究会中間報告（案）

平成 22 年 ● 月
ナショナルミニマム研究会

0. はじめに

- 0-1 本研究会は昨年 12 月から本年●月まで●回にわたり開催され、各委員からの発表を中心にナショナルミニマムの考え方等について議論を行ってきたところ。以下は、これまでに各委員の意見がある程度一致したものを中心に、現段階における本研究会としての考え方を中間報告として取りまとめたものである。
- 0-2 ナショナルミニマムとは、国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準である。これまではややもすると、所得や資産等の経済的な指標だけで語られることが多かったが、これらと人間関係や社会活動への参加等の社会的な指標との関連を見ることが重要であり、国民生活を多面的・複合的に捉える中で、ナショナルミニマムを確定していく必要がある。
- 0-3 本研究会で議論してきたナショナルミニマムの考え方は、世界に例を見ない少子高齢社会を迎えている日本の今後の社会保障や雇用のあり方を論じる際には、生活保護だけでなくあらゆる社会保障制度や雇用政策の設計の根幹となるべきものである。
- 0-4 また、これからは社会保障を「コスト」ではなく「未来への投資」と位置付ければ、社会保障と経済成長が共存共栄の車の両輪の関係となる。同時に、社会保障が機会の平等を後押しし、多くの人々がチャレンジできる環境を整備することによって、国民一人ひとりの能力を活かす「ポジティブ・ウェルフェア」を推進すべきである。
- 0-5 本研究会の議論を補足し、専門的な検証を深める必要がある以下の 2 つの課題について、別途作業を進めている。
- ・ 貧困・格差に起因する経済的損失の推計
 - ・ 低所得者の消費の実態から見た最低生活費の分析
- 0-6 なお、ナショナルミニマムの保障は、地方自治体や企業等と適切な役割分担をしつつも、最終的には国の責任で確保すべき分野であり、具体的な役割分担のあり方については、現場の当事者の意見を十分に踏まえて、引き続き

議論を深める必要がある。

1. ナショナルミニマムの歴史的経緯

(1) ナショナルミニマムの登場

1-1 ナショナルミニマムの議論を歴史上最も早い時期に展開したのは、19世紀後半に創設されたフェビアン協会に所属したウェブ夫妻である。ウェブ夫妻は、すべての国民が最低限の生活水準を維持するための所得保障がなされなければならないと主張し、労働条件が悪く生産性の低い産業で働いている労働者の生産性・賃金を上げることが重要であるとした。

また、「ゆりかごから墓場まで」といわれる近代福祉国家の礎を築いたとされるイギリスのベヴァリッジ報告（1942年）においても、ナショナルミニマムの考え方を根幹とし、すべての国民に最低限の生活保障を行うことが国家の義務として明確化された。

(2) 日本におけるナショナルミニマムの議論

1-2 日本におけるナショナルミニマムの保障は、日本国憲法 25 条の「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」との規定に基づくものである。

ただし、憲法 25 条に規定する生存権の法的性格について、憲法学では抽象的権利説が通説とされている一方、広範な立法裁量や行政裁量を前提に裁判所が最低限度の生活内容を具体的に確定したことはなく、生活保護基準が実質的に最低生活費として位置付けられてきた。

1-3 このような憲法解釈上の論点は残しつつも、現実には社会保険を中心として、最終的なセーフティネット機能を生活保護が担う形で、日本の社会保障制度は構築されてきた。その点で指導的役割を果たしたのが、昭和 25 年の社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」であった。

同勧告においては、憲法 25 条の生存権を踏まえ、社会保障制度のあり方について、「困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう」とし、本勧告を踏まえ、昭和 25 年に現行の生活保護法が制定された。

1-4 我が国の戦後の社会保障は、昭和 36 年の国民皆保険・皆年金の実現、昭和 38 年の老人福祉法の制定、昭和 48 年の「福祉元年」などにより、高度経

済成長に伴い大きな骨格が形作られることになった。その後、時代が高度成長期から安定成長期に移行し、少子高齢化が進む中で数々の制度改革が実施されてきた。

- 1-5 そうした中で、近年の政府におけるナショナルミニマムに関する議論は、本来の意義を拡大して、全国的に実施すべき施策の根拠として幅広く用いられることがある一方、反対に行政改革や地方分権の観点から、ナショナルミニマムの水準を限定的に捉え、非効率とされた「大きな政府」型のセーフティネットを否定する文脈の中でも行われてきた。

2. ナショナルミニマムの考え方、構造

(1) ナショナルミニマムの基本構造

- 2-1 国民の様々な生活場面で発生するニーズのうち、「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するために必要なものという観点からナショナルミニマムを捉えることができる。

ここでいうニーズは、個人や家族が日常消費する食料、被服、光熱水費、医療、介護、保育、教育等の財や社会サービス、それらの基盤となる住居、耐久財、貯金等の資産や、それらの背景となる生活慣習や社会関係などから構成されていることに留意する必要がある。

- 2-2 このようなニーズのうち、日常消費する財・サービスの多くの部分や耐久財は、個人や家族の裁量に属する生活費として把握され、その最低限が最低生活費となる。しかしながら、最低限のニーズ充足には、無償で提供される財や社会サービスも含まれる。これを言い換えればナショナルミニマムは、一定の生活慣習や社会関係の下で必要となる最低生活費に加えて、無償の財や社会サービスを考慮した基準ということになる。

(2) ミニマムとオプティマムの関係

- 2-3 ナショナルミニマムは基本的に文字どおり「ミニマム（最低基準）」であり、最低生活費はその典型である。これに対して医療、介護、保育、福祉、教育、住居等が社会サービスとして提供される場合は、「ミニマム（最低基準）」を規定するだけでなく、提供されるべきサービス水準について「オプティマム（最適水準）」の保障が求められることも少なくない。

ただし、実際にどの社会サービスについて「オプティマム（最適水準）」が保障されるべきかや、そのサービス水準に関しては様々な意見があり、専門的観点からの議論が必要である。

2-4 また、ナショナルミニマムの基準には、最低生活費に代表される量的側面だけでなく、一定の社会的な生活慣習や人間関係、社会活動への参加等を保障するという質的側面も反映されていることが必要である。

3. ナショナルミニマムの基準

(1) 生活保護の役割

3-1 生活保護制度は、資産、能力などあらゆるものを活用してもなお生活に困窮する場合に、国民の健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する制度である。また、生活、住宅、教育、医療、介護など生活全般を総合的に保障し、他の社会保障制度では必ずしも保障しきれない部分や制度の谷間を補うものであり、生活保護制度は、最後のセーフティネットとしての役割を果たしてきた。

3-2 生活保護制度の目的は、最低限度の生活の保障とともに、自立の助長を図ることにある（生活保護法第1条）。いったん生活保護を受給する状態になっても、就労を阻害する要因が除去されれば、就労促進などを通じて最低限度の生活を超えて自立できるよう、生活保護はトランポリンとしての役割も果たしてきた。

(2) 生活保護の基準

3-3 生活保護の基準のうち生活扶助基準は、最低生活費の中でも衣食のように日常生活の中で通常発生するニーズに対応している。この生活扶助基準については、これまで、いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、一般低所得世帯との消費実態の均衡が適切に図られているか否かを定期的に検証してきた。

3-4 ただし、一般低所得者の家計支出との比較において、低所得者の中には将来に備えるために家計を切り詰める傾向もあるなどの指摘があった。単に家計支出の額だけではなく、家計構造、消費内容、生活実態等の比較分析も必要という意見もあった。

3-5 近年、最低生活費の算定方法については、マーケットバスケット方式の改良や手法の複合化に関心が高まっており、生活扶助基準の検証・評価に当たっては、これまでの水準均衡方式を基本としつつも、マーケットバスケット方式も含めた新たな手法による多角的な検証が必要ではないかとの意見がある。ただし、マーケットバスケット方式には、恣意性が排除できない、算定に時間がかかる等の問題があることに留意する必要がある。

一方、検証に当たっては、平成 19 年に行った生活扶助基準の検証結果、及びそれ以降の生活扶助基準改定率と民間最終消費支出の伸びを比較すると、消費支出はマイナスである一方、深刻な経済状況等を勘案して改定率が据え置かれてきた経緯も踏まえるべきである。

- 3-6 福祉事務所の関係者が現行の生活保護水準は高過ぎると評価している理由の一つに、生活保護基準以上に収入を稼げる職場を見つけることが困難なため、就労阻害要因がなくても生活保護からの脱却が難しいという実感を指摘する意見がある。生活保護の基準を考える場合に、保護から脱却して就労した方がより経済的にも豊かになるという視点も必要である。

最低生活費作業チーム（主査：岩田委員）の中間報告の要点

- ・ 低所得者の消費の実態から見た最低生活費の分析の手法及び水準等

（3）今後の展開

- 3-7 上記のような手法により検討される最低生活費は、生活扶助基準のみならず、今後最低保障年金が導入された場合には、その水準の設定や最低賃金の設定にも活用するなど、社会保障制度等の共通の基準となることが考えられる。また、社会保険料や医療費等の自己負担の上限の設定、さらには課税最低限の設定などにも最低生活費の水準が影響を及ぼすこととなる。このような水準設定の考え方や具体的な方法については、さらに検討が必要である。

- 3-8 前述のとおりナショナルミニマムの基準には、医療・介護等の社会サービスの直接給付への配慮や、人間関係・社会活動への参加等に係る質的側面からの評価も重要であるが、これらの質的な基準作りについては今後の検討課題である。

4. ナショナルミニマムの保障のための施策

（1）生活保護と関連施策の関係

- 4-1 ナショナルミニマムの構造やライフサイクル中の様々な社会的リスクに対応して、ナショナルミニマム保障は、生活保護のみならず、年金、最低賃金、雇用保険、労災保険、医療保険、介護保険、保育等の児童福祉、住宅手当、子ども手当等の関連する社会保障施策・雇用施策によって確保されている。生活保護をはじめとする各制度は、保障するニーズやリスクに応じて制度設計され、給付水準も設定されている。

したがって、他の社会保障施策等を補完する最後のセーフティネットとしての生活保護は、他の関連施策のあり方によって、その役割が拡大・縮小することとなる。

(2) 貧困・格差問題の顕在化

4-2 我が国の社会保障制度は、戦後の経済の高度成長に伴い発展・充実してきたが、一面では企業における終身雇用制、性別役割分担の下での、勤労者世帯モデルを前提とした仕組みであった。ところが、近年、非正規労働者の増加、単身世帯の増加等により、社会保障制度の網の目が粗くなるとともに、網から落ちた人を行政が把握できなくなっており、同時に貧困や格差が社会問題化している。このように社会保障制度は曲がり角の時代に来ており、一般的な制度の再設計が必要となっている。

4-3 また、子どもの貧困の問題への適切な対応を怠ると、将来における貧困の拡大や格差の固定化を招き、経済成長に負の影響を及ぼすことにもなるため、ライフサイクルに即した予防的な施策により子どもの貧困を解消し、貧困の連鎖を遮断することが求められている。

本研究会では、初めて生活保護基準未満の低所得世帯数等の推計が報告されたが、今後定期的に調査・推計を行い、その動向を把握する必要がある。

(3) 生活保護の諸課題

4-4 生活保護制度は、経済的・社会的環境の変化に際しても、財政事情等によって保護の認定・運用にばらつきが生じないようにし、社会的不安定が生じることを防ぐ必要がある。一方、保護の適用に先立ち申請者自らの資産、能力その他あらゆるものの活用を求められる「補足性の原理」については、その考え方を維持することは必要であるが、これらの要件の運用に当たっては、年齢等外形的基準で機械的に判断するのではなく、申請者の実態を十分に把握した上で判断されなければならない。

4-5 トランポリン型の生活保護制度にするためには、就労阻害要因が除去された生活保護受給者について経済的自立や生活保護からの脱却を促す必要があるが、有効求人倍率が低迷する中で、必ずしも就労促進が進んでいない状況にある。特に、稼働能力を有する方が多いと考えられる「その他世帯」が急増する中で、福祉事務所とハローワークとの連携や就労支援員を通じたサポート等により就労促進の強化を図る必要がある。また、自立助長の観点からは、経済面のみならず日常生活や社会生活の面での被保護世帯の自立を容易にするための早期の対応も重要である。さらに、貧困の連鎖を防止するため、被保護世帯の子どもに対する学習等への支援も必要である。

4-6 ただし、生活保護受給者の急増を受け、福祉事務所のケースワーカーに過度の負担がかかり、結果的に専門性や経験・知識が劣化しているという指摘もある。被保護世帯の抱える課題が多様化する現状において、就労支援・自立支援などをきめ細かく的確に対応するためには、福祉事務所のケースワーカーの他に就労支援員や自立支援員等の専門職員を確保するとともに、行政のみの対応には限界があることから、就労支援・自立支援等に取り組む「新しい公共」といわれる企業、NPO法人等との協同を通じて、生活保護の現場で「ポジティブ・ウェルフェア」を具現化することが必要である。

4-7 本研究会で初めて報告された生活保護受給者の自殺者数の実態調査により、被保護者の自殺率は全国の自殺率よりも高い水準であることが明らかになった。原因は様々であるが、一つの要素として精神疾患を有する方等が被保護者には多いことが考えられることから、福祉事務所や救護施設等において生活保護受給者の精神的なケアに対応できる相談・支援体制を整備する必要がある。

4-8 昨今、生活保護費の不正受給や、貧困ビジネスといわれる生活保護受給者につけ込んで不当に利益を上げる業者が問題になっている。生活保護費が真に保護が必要なところに支給され、生活保護制度に対する国民の信頼性を損なわないよう、生活保護費の適正化にも取り組む必要がある。

(4) ナショナルミニマムの保障のための諸施策

4-9 前述のとおり、ナショナルミニмумは最終的に生活保護によって担保されるとしても、社会保険その他多様な社会保障・福祉サービスもナショナルミニмумの保障にかかわる。

また、勤労権の保障に関して、就労支援の要素を組み込んだ生活支援をナショナルミニмумの基礎に置くべきとの指摘がある。さらに、憲法 25 条の生存権の基準は、13 条の個人の尊厳や 14 条の平等の原則により規定されるとともに、27 条の勤労権を踏まえれば、最低限度の生活が労働によって維持されるよう、保障すべきであるという考え方もある。

4-10 とりわけ世界金融危機以降の派遣切りなどで、雇用保険という第一のセーフティネットから漏れた離職者が直ちに最後のセーフティネットである生活保護に至らぬよう、第二のセーフティネットを充実させる必要がある。具体的には、現在実施している無料の職業訓練と訓練期間中の生活費を支給する事業の恒久化に取り組むとともに、住居を失った又は失う恐れのある失業者等に家賃を支給しながら就労支援を行う住宅手当の拡充などが課題に挙げられる。

- 4-11 その他、社会保険の適用拡大、子ども手当、最低賃金、最低保障年金等による年金の最低保障機能の強化など、生活保護に至る前段階の施策の充実による重層的なナショナルミニマム保障が重要である。なお、給付付き税額控除については、既存の生活保護制度や各種手当制度との役割分担等に留意する必要がある。
- 4-12 社会保険のアクセス保障の観点から、社会保険料体系を応能負担型にして、低所得者に対しては税財源で補助する方式も考えられる。特に、公的年金制度は、高齢者層の貧困削減に重要な役割を担っていることに鑑み、最低保障年金の導入を含め、単身高齢者に代表される高齢者世帯の所得保障について検討が必要である。
- 4-13 ナショナルミニマムの保障に係る施策には、現金給付とサービス給付、国民全体を対象とするユニバーサルな給付と低所得者等に対象を限定した給付といった分類がある。貧しい人々に限って現金給付を行うと、かえって格差が拡大してしまう「再分配のパラドックス」が存在し、サービス給付には不正受給が生じにくいというメリットもあるため、現金給付よりサービス給付を重視すべきという意見もある。

5. ナショナルミニマムの保障責任、国と地方の関係

(1) 国の最終的保障責任

- 5-1 前述のとおり、ナショナルミニマムは国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準であり、最終的な保障責任は文字どおり国が負っている。それゆえに、国民の生命・生活に重大な影響を及ぼす場合や国を挙げて取り組むべき緊急かつ重要な施策に関わる場合などに、国が規定すべきナショナルミニマムの考え方については、国と地方自治体の役割分担の前提として議論されるべきものである。また、社会サービス給付（保育等）についての施設の設置・運営基準等についても、こうした考え方を踏まえるべきである。

ただし、国がナショナルミニマムを規定するに当たっては、国民の具体的な生活の場である地方自治体等の意見を十分に踏まえることが必要である。

(2) 地方自治体、民間等との連携及び役割分担

- 5-2 ナショナルミニマムの保障及び更なる生活水準の向上のための施策の実施に当たっては、「地域住民の生活の向上」という共通の目的に向けて、国と地方自治体のみならず、独立行政法人、社会福祉法人、医療法人、特例民法法人、NPO法人、株式会社等の多様な主体の適切な役割分担と協力により

取り組まれている。最近では「新しい公共」の概念も登場している。

5-3 「地域のことは地域の住民が責任を持って決めることができる」という地域主権の実現は積極的に図られるべきであるが、あくまでもナショナルミニマムに上乘せされる形で地方の独自性（ローカル・オプティマム）が発揮されなければならない。

例えば、住民の立場から地方自治体を競わせ、底上げを図ることで標準レベルを上げていくことが考えられる。ただし、弱い立場に置かれている少数者の意見は地方単位にばらしてしまうと埋もれがちであるので、全国レベルでそれらの意見をくみ上げるのは国の重要な役割であり、また、社会保障の水準を高めるべく努力している地方自治体が損をして、そうではない地方自治体が得をすることがないように、社会保障の水準が高い地方自治体が報われるような仕組みが必要という考え方もある。

6. 貧困、格差等の概念・指標、ナショナルミニマムの達成度の観測指標

（1）貧困、格差等の概念・指標

6-1 貧困や格差の実態把握に当たっては、これまではややもすると、金銭所得や資産保有の状況など金銭換算可能な指標中心に捉えられがちであったが、多面的な生活の実態をより正確に把握するためには、家族関係や人間関係、社会活動への参加、社会サービスへのアクセス等の共同生活環境の欠如（社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン））にも、併せて目配りすることの重要性が改めて確認された。

6-2 絶対的貧困や相対的貧困、格差等に係る様々な指標があるが、統計調査データの特徴等の影響を受けることは避けられない。また、国民の生活ニーズは多様であり、一つの指標のみでは捉えきれない側面がある。このため、ナショナルミニマムの状況に関する実態をできるだけ正確に把握し政策目標にするためには、複数の指標を複合的に参照することが重要である。

例えばEUにおける「社会的保護と社会的包摂に関する指標」（2008）では、相対的貧困率、貧困の継続、所得分配率、健康寿命、低学歴率、雇用率、医療支出等 14 項目から構成されていることなどが参考となるが、我が国で用いる具体的な指標の選択と組合せについては今後の検討課題である。

（2）ナショナルミニマムのPDCA

6-3 さらに、ナショナルミニマムに関していわゆる「PDCAサイクル」を適切に回していくことが求められる。ナショナルミニマムの指標・基準を設定し、それを保障するための施策を策定（P）して終わりではなく、当該施策

を実施し（D）、施策のインプットだけでなくアウトプットを測定し（C）、指標・基準・施策を改善する（A）という作業を継続的に繰り返していかなくてはならない。

具体的には、5年ごとに行われる生活保護の基準の検証に合わせて、ナショナルミニマムに関する各種の指標・基準についても検証していくことが現実的であろう。

6-4 なお、OECD基準の相対的貧困率は格差指標の側面があり、国際比較や時系列把握の点では意味があるが、実際にどのような生活像なのかが分かり難いという問題がある。

また、所得や消費による金銭的な貧困指標の問題点を補う概念として「相対的剥奪」や「社会的排除」等の指標が重要であり、これは社会的に共有された生活様式（栄養、衣服、住宅等の物的標準だけでなく、雇用、教育、レクリエーション等の社会活動を含む）を充足できない所得レベルは貧困である、あるいは貧困状態にある人々の多くは社会関係からも排除されているという考え方に基づく指標である。

7. 貧困・格差是正と経済成長

（1）社会保障と経済成長

7-1 社会保障が機会の平等を後押しして、多くの人々がチャレンジできる環境を整備すれば、広く国民全体の能力を活かすことができる。福祉的なサポートやセーフティネットの整備によって多くの人々の能力が引き出されていけば、就業の促進を通じた経済成長の基盤作りにもなる。

社会保障を充実させるには国民負担の増加が必要となるため、経済成長にはマイナスであるとの意見もあるが、高度成長期の日本や近年の北欧諸国では、経済は好調であるとともに分配も平等という事例もあり、効率性と公平性が常にトレードオフの関係になるとはいえない。

7-2 ただし、貧困や格差の問題を是正するためには、社会保障関係支出の増加が不可欠であるが、前述のとおり、貧しい人々に限定した現金給付が大きいほど格差が拡大する「再分配のパラドックス」が存在するという意見もある。

貧困や格差を是正し、かつ経済成長を実現させるためには、現金給付だけでなく現役世代に対する社会サービス給付を充実させることも必要である。特に産業構造の知識集約型産業やサービス産業化が今後より一層進展することを考慮すれば、労働市場の弾力性を確保した上で、再教育や再訓練によって失業者を成長産業へと移行させる積極的労働市場政策を推進することが重要である。

(2) 未来への投資としての社会保障

7-3 したがって、今後は社会保障を「コスト」ではなく「未来への投資」と位置付ける必要がある。特に医療、介護、保育等の分野は今後確実な需要の増大が見込まれ、大きな成長が期待されるとともに、地域における雇用創出効果も極めて高いことを再認識すべきである。そうであれば、これまで給付削減目標が設定されることの多かった社会保障分野について、今後は給付や利用者数の増加、「投資のリターン」等を目標にする方が馴染むと考えられる。

経済損失推計作業チーム（主査：神野委員）の中間報告の要点

- ・ 貧困・格差に起因する経済的損失の推計に関する先行研究等

8. おわりに

8-1 以上、本中間報告は現段階における本研究会としての考え方を取りまとめたものであるが、もとよりナショナルミニマムに関しては非常に幅広い観点から国民的議論がなされるべきテーマであり、短期間で議論を尽くすことは現実的に難しく、今後の検討課題とした論点も所々に残っている。

専門的な検証作業を別途進めている課題も含め、今後とも引き続き外部有識者等からのご意見も踏まえ、さらに議論を深めていかなければならない。

(以上)