

ナショナルミニマム研究会中間報告

平成 22 年 6 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 6 月まで 10 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。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において、貧困や格差を縮小し、地域で安心して暮らせる豊かな社会を目指して、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 ナショナルミニマムの保障は、生活保護のみならず、最低保障年金等の所得保障制度、最低賃金、子ども手当や住宅手当、様々な雇用政策、負担の応能性の強化、低所得者の負担軽減等の包括的・整合的・重層的な仕組みを通じて、実質的に有効なセーフティネットを構築することにより、実現が図られる。
- 0-5 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、社会保障が実質的な機会の平等を後押しし、多くの人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。
- 0-6 近年、人々の生活に密着した領域でのナショナルミニマムを不要とする議論があるが、これは、国がナショナルミニマムの維持に対して、これまで必

ずしも十分な役割を果たしてこなかったことへの不信感があるものと考えられる。国として、これまでの経緯の中で反省すべき点は十分に反省する必要がある。国民に納得され、安心感を与えるナショナルミニマムを確立することが、生活保護に対する正しい理解などにもつながる。

0-7 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ことから、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

0-8 なお、国の定めるナショナルミニマムは地方自治体の判断で下回ることでできない最低基準であり、地方自治体の独自性や裁量はナショナルミニマムを上回る部分についてのみ認められる。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ものである。

具体的な役割分担のあり方については、ナショナルミニマムの改定により影響を受ける現場の当事者の意見を聞く仕組みを作りながら、国民生活・住民生活の向上をいかに果たすかという観点から、引き続き議論を深める必要がある。

また、憲法 25 条の権利保障を具現化するために、ナショナルミニマムが侵害された場合の権利回復のための法規定も整備する必要があるとの意見があった。

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ッブ夫妻である。ウェッブ夫妻は、すべての国民に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として、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。また、本勧告は、今後のナショナルミニマムに関する議論においても踏まえるべき内容を含んでいる。

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正が実施されてきた。

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・範囲を限定的に捉え、国による非効率な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習慣、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、上記財・社会サービスのうち無償で提供される部分も含まれる。これを言い換えれば、ナショナルミニマムは、一定の生活習慣や社会関係の下で必要となる最低生活費に加えて、生活を成り立たしめるに不可欠な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) ミニマムと最適水準の関係

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。これに対して社会サービスとして提供される医療等については、「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最適水準の保障が求められることもある。

ただし、実際にどの社会サービスについて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、さらに議論が必要である。

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習慣や人間関係、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) 生活保護基準

3-1 「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するための最後のセーフティネットとしての役割を期待されてきたのは生活保護制度である。

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、これまでマーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式とその改訂方式が変遷してきた。現在は、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検証して改訂している。

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。

3-2 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、ナショナルミニマムとして充分かという観点からも、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。

最低生活費作業チーム（主査：岩田委員）の中間報告（別添1参照）

- ・ 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

（2）今後の展開

3-3 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おける年金水準の設定や、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。

3-4 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。日本では、諸外国に比べてこうした観点からの調査が質量ともに不十分であるとの指摘があり、今後充実させていく必要がある。

3-5 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にく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る。相対的剥奪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を貧困と捉える考えであり、社会的排除は貧困を社会関係からの排除を含めて把握する場合に、近年使われ始めた概念である。

4. ナショナルミニマムの保障のための施策

(1) 議論の背景

4-1 我が国の社会保障制度は、戦後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や、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、全般的な制度の再設計が必要となっている。

4-2 国が、昨年 10 月に相対的貧困率を、本年 4 月に本研究会にて生活保護基準未満の低所得者世帯数の推計を報告したことは、これまでになかった画期的なこととして評価できるが、他方で遅すぎた感も否めない。こうした発表がもっと以前から行われ、必要な対策が講じられていれば、ナショナルミニマムの担い手としての国に対する信頼感も、今ほど揺らいでいなかったらう。

4-3 昨年公表した調査では子どもの相対的貧困率は 14.2%であり OECD 諸国でも高い水準となっているが、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。また、我が国における自殺者数や路上生活者数の増加とその原因、さらには家庭崩壊や医療崩壊といわれる実態についても、貧困問題を考える上で重要である。

これらの問題を把握するためには、適切な調査やその結果の公表が必要であり、本研究会では初めて生活保護基準未満の低所得世帯数の推計等が報告されたが、今後とも定期的に調査・推計を行い、その動向を把握する必要がある。

なお、生活保護基準未満の低所得世帯数の推計方法については、貧困問題を考える上での指標として、資産要件等について研究すべき点があるとの意見があった。

(2) 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すべきである。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

ない。

4-5 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越えて自立できるよう、生活保護にはトランポリンとしての役割も期待されている。トランポリン型の生活保護制度にするためには、まずは丁寧に就労阻害要因を除去することが必要である。

一方、従来、ともすれば「就労自立」という成果を出そうと焦りすぎた結果、目につかない疾患を見落とす、不安定就労に無理やり押し込めるなどといった「指導」がなされ、本人の抑うつ状態を悪化させ、かえって自立から遠ざけるなどの事例が散見され、本末転倒と言わざるを得ない。また、過度な就労指導や窓口における不適切な運用等が要因となって生活保護基準未満の低所得者世帯が多いのではないかとの意見もあった。

就労阻害要因が除去された後には、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 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。

(3) ナショナルミニマムの保障のための諸施策

4-7 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・雇用施策によって重層的に確保されている。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、その役割も変化することとなる。

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マム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。

4-8 「雇用融解」とも「雇用壊滅」とも言われる状況の下、生活しうるに足る最低賃金の確保など、雇用分野におけるナショナルミニマムを充実させる必要がある。また雇用保険や最低保障年金といった社会保険制度や、いわゆる「第二のセーフティネット」の充実などを通じて、生活保護の手前で生活崩壊を食い止め、生活保護に至らなくても生活の維持・再建が可能になるような各種制度の整備を早急に行う必要もある。また、国民の居住の権利に基づく住宅保障もナショナルミニマムの重要な一要素と考えられる。

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や審査期間の短縮化、手続きの簡素化、そして個別的な生活支援体制の整備などが課題に挙げられる。

4-9 社会保険へ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の検討が必要である。

4-10 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、現金給付だけでなくサービス給付を重視すべきという意見もある。これらを踏まえてどのような制度設計をしていくかが課題となる。

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・住民の意見、あるいは地方自治体等の意見を十分に踏まえるような仕組みを考えることも必要である。

(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を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し「人間らしい生活」の内容をイメージできるためには、健康状態、社会的対面、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相対的剥奪や社会的排除にも、併

せて目配りすることが重要である。

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、国民にも分かりやすい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 ナショナルミニマムに関しては、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。

7. 貧困・格差是正と経済成長

(1) 社会保障と経済成長

7-1 社会保障が実質的な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(「ポジティブ・ウェルフェア」)。

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、高度経済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。また、効率性を高めることで社会全体のパイの大きさを拡大することによって、より適切な社会保障を用意することができる。これらの点についての更なる経済分析につい

ては、今後の検討課題である。

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。特に産業構造における知識集約型産業やサービス産業へのシフト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（別添2参照）

- ・ 貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計等

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残っている。

しかし、新たな時代に対応した社会保障の再構築を図っていくためには、その根幹をなすナショナルミニマムの基準や指標についての確定が重要であり、その具体的作業を早急に行っていく必要がある。また、こうした作業を前提に、国はナショナルミニマムの維持に常に注意を払うことで、国民の信頼を高めていくことを期待する。

(以上)