

論文

生活保護基準決定に関する厚生労働省への財務省の影響に関する検討 (2001-2009)

——「物価スライド」および「水準均衡方式」において参照する所得階層を中心に——

三 輪 佳 子*

序論

生活保護制度の実施主体は、厚生労働省である。厚生労働省が検討・決定する生活保護政策および実施の各々の実際において、責任主体は厚生労働大臣であり、生活保護基準は厚生労働大臣の裁量によって定められる。しかし厚生労働省は、独立して自律的に生活保護法を施行しうるわけではない。特に、財務省の強大な影響力は無視しえない。

1950年に施行された生活保護法（新法）下において、当初、厚生省は「必要即応」「無差別平等」という原則どおりの運用を試みたが、大蔵省が生活保護費総額の増加に対する制御・抑制を強く要請したため、早くも1954年、厚生省は「適正化」の名目において事実上の給付抑制を開始するに至っている（武智（1988a）・武智（1988b））。

生活保護政策に関わるシステムの内部には、多様な力学が存在する。藤村正之は、生活保護政策を、政策決定モデル・政策実施システム・異議申立てシステムの3つのシステムからなる行為システムと、生活保護法の実施を行う制度システムから構成されるシステムモデルとしてとらえた（藤村（1987））。藤村はさらに、生活扶助基準決定に対するエンゲル方式導入（1961年）と高齢加算増額（1976年）の2例から、その決定が行われた当時の政策決定モデル内部の組織連関を明らかにした。藤村によれば、生活保護法が規定している厚生大臣（当時）の生活保護基準決定権は専決権・自由裁量権を意味しておらず、厚生省の決定は数多くの組織が行為主体となる「さまざまな組織連関が展開する」（藤村（1987:415））中でしか行われ得ない。また、それらの組織の中には、資源配分圏・政治システムからの影響力・諸制作の連動という点から特に大きな影響を持ち「決定関係者として、他の行為主体との間に一線をひく」（藤村（1987:422））存在もあり、大蔵省・自由民主党・GHQ（筆者注：エンゲル方式導入に関して）に加えて自治省など若干の行政官庁が「決定関係者」となっている。

現在も、財務省が厚生労働省に対して「決定関係者」と呼ぶべき強大な影響力を有していることは疑いえない。しかし生活保護基準決定に関連する個々の政策・施策を詳細に検討すると、必ずしも、財務省の主張が厚生労働省によって忠実に実現されているとはいえず、実現していない事例・あるいは長い期間を経た後に異なる形で実現している事例も散見される。

たとえば生活保護基準を国民年金と同様に物価スライドされることに関し、財務省が最初に必要性を提示したのは2002年である（財政制度審議会（2002））。2003年度および2004年度、厚生労働省は物価スライドによる国民年金の引き下げを行い、生活保護基準に対してもほぼ同程度の引き下げを行った。その後2012年まで、厚生労働省は物価に対して生活保護基準を変動させていない。生活保護基準が物価動向と連動すべきかどうかに関する検討も行ったが、「連動すべき」という結論は導かなかった。しかし2013年、厚生労働省が独自開発した物価指標「生活扶助相当CPI」によって、生活保護基準決定に対して物価スライド方式が実質的に導入されることになった（厚生労働省（2013b））。2002年から数えて11年後のことであった。

キーワード：生活保護基準、所得階層、物価スライド、財務省、厚生労働省

*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2014年度3年次転入学 公共領域

2000年代前半、財務省が厚生労働省に対して提示した方針の中には、2015年現在も実現されていないものもある。たとえば2004年、財務省は生活保護基準を決定する際に参照する所得階層を、当時の第1十分位から、より低い所得階層へと変更する必要性を提示(財政制度審議会(2004a))し、以後も強く要請し続けている(財政制度審議会(2012)など)。しかし厚生労働省は2015年現在もなお、応じない姿勢を示し続けている(社会保障審議会(2013)など)。

この2点、すなわち物価スライドによる生活保護基準の引き下げ、および参照する所得階層の変更に関しては、財務省が厚生労働省に対して有する影響力の強度と内容に差異があると考えられる。財務省方針が厚生労働省によって否定され、または最終的な受容までに長い期間を要し、あるいは受容されなかった経緯を明らかにすること、さらにそれらの経緯の背景を検討することは、生活保護基準の決定プロセスを理解する上で必要不可欠な作業であろう。

本稿では、小泉純一郎内閣下で「聖域なき構造改革」が開始された2001年から政権交代直前の2009年までの期間を対象に、政府・財務省・厚生労働省が公開している文書・議事録類から、生活保護基準の物価スライドおよび参照する所得階層を中心に、政府方針・財務省方針が厚生労働省によってどのように実行されたか(あるいは実行されなかったか)を検討する。検討の目的は、厚生労働省内部での価値判断の一端と思考様式・行動様式を明らかにし、最終的には、藤村のいう「行為主体」よりもさらに詳細な厚生労働省のモデル化を行うことである。

1. 2001年～2009年における社会保障政策の推移の概略

本論のはじめに、2001年から2009年までの期間において、生活保護制度に関して政府・財務省・厚生労働省が示した姿勢・実施した施策とその変化を、各機関が公開した文書・議事録から検討する。また2009年以後2015年現在までの期間についても、2009年までの政策決定の様相の影響という観点から、概略ながら同様の検討を行う。

1-1. 「聖域なき構造改革」前期(2001-2002) — 生活保護が「聖域」であった最後の時代

2001年から2002年にかけての時期、社会保障に関する喫緊かつ最大の課題と考えられていたのは、生活保護ではなく、年金と医療であった。

財務省は2001年予算編成に際し、社会保障に対しては高齢化による自然増を容認する方針であった(財務省(2000))。財務省内の財政制度等審議会(財政審)は、税制と社会保障を含む抜本的議論を要請(財政制度審議会(2000))したが、生活保護に関しては、財務省文書での言及は見られない。

2001年、中央省庁再編が実施され、小泉純一郎内閣が成立した。同内閣が設置した経済財政諮問会議は、「骨太の方針」と通称される文書を発行し、政府および政権の方針を国民に示した。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(2001年～2006年)・「経済財政改革の基本方針」(2007年～2009年・2013年～現在)という正式名称を持つ「骨太の方針」は、民主党政権下の2010年～2012年を除き、毎年6～7月に発行され続け、現在に至っている。

「骨太の方針2001」の中心は、小泉政権のキーワードともなった「聖域なき構造改革」であるが、「豊かな生活とセーフティネットを充実する」必要性も経済活性化の文脈の中で述べられている。一方、社会保障費全体の増加を、可能な限り質の低下を伴わない形で抑制する方針も示されている(経済財政諮問会議(2001))。この2001年、財政審は年金に関し、給付抑制・保険料負担の増大を含む方針を提案した(財政制度審議会(2001b))。厚生労働省は2000年度より、厚生年金の報酬部分減額・賃金スライドの段階的圧縮を実施していたが、財務省はさらなる対策を要請したのである。しかし、社会保障に関する「削減ありき」の提言は未だ見られない。たとえば財政審は「景気の自動安定化機能(ビルト・イン・スタビライザー)」としての財政の重要性を、「社会保障制度や税制等を通じて(例えば、不況による税収減や失業給付の増加により)、制度改定等を伴わず自動的に景気変動を緩和する仕組み」と述べ、社会保障制度の縮小や社会保障費削減に対し、影響を考慮した上で慎重に実施する必要性も示している(財政制度審議会(2001a))。この2001年、生活保護に関しては、財務省・厚生労働省とも特筆すべき動きを見せていない。

2002年に発行された「骨太の方針2002」においては、年金を主対象とした「物価動向等を反映した社会保障給付の見直し」の必要性が、「国民負担率の上昇を極力抑制していく必要」とともに示された(経済財政諮問会議(2002))。2002年の財政審は、「負担に値する質の高い小さな政府」の実現に向けた国民的論議の必要性を主張し、社会保障制

度を含めた日本の諸制度が、結果的に「ぼた餅が落ちてくるのを待つ人たち」を増加させたとしつつも、社会保障削減に対しては、「セーフティネットとしての機能を確保し、世代間・世代内の公平を図りつつ、経済の伸びと均衡がとれ」たものに再構築するという形でマクロ経済スライドへの施行を示し、「制度が将来にわたって持続可能なものとなるような抜本改革」の必要性を述べている。具体的内容としては、年金物価スライドの完全実施と年金給付抑制の2点を挙げている。また生活保護についても、高齢化の進展や経済活動の低迷から受給者が増加していた事実を指摘し、「国民生活の最後のセーフティネット」であることは認めつつも「受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、その執行が安易に流れると、モラルハザードが生じかねないため、執行の「適正化」が必要であるとしている。また「年金額の物価スライドの実施を踏まえ、生活保護基準及びその他の受給額基準等について、引下げを行っていく必要」もあるとしている(財政制度審議会(2002))。

以上、2001年から2002年度予算まで、生活保護に関しては、財務省は目立った動きを見せていない。また「聖域なき構造改革」下ではあるが、政府も財務省も生活保護を、明確なターゲットとした削減の可能性には言及していない。

しかし2002年の厚生労働省は、就労している年金生活者に対して年金支給額を減額する「在職者老齢年金制度」を65歳～69歳に対して適用する方針を施行した。そして2002年12月、政府の2003年度予算案においては、消費者物価下落に応じた年金額の物価スライド(0.9%～1.0%程度の削減)の実施と、「国民の消費動向や年金額の物価スライドの実施等を総合的に勘案」した生活扶助基準引き下げ(0.9%)が含まれた(財務省(2002))。かくして2003年4月より、戦後初めて、かつ生活保護制度が発足して以後初めて、生活保護基準引き下げが実行された。

1-2. 「聖域なき構造改革」中期(2003-2005) — 生活保護費の削減へ

2003年度に入ると、生活保護費削減への動きは活発化した。

「骨太の方針2003」(経済財政諮問会議(2003))には、「世代間・世代内の公平を図り、持続可能で信頼できる『社会保障制度』に改革する。年金・医療・介護・生活保護を一体的にとらえ、制度設計を相互に関連づけて行う」という形で、生活保護に関する記述が出現した。ここでは「老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直し」と、生活保護基準の削減も視野に入れた政策の検討を開始する方向性が示されている。

同年、財政審は、社会保障費負担を「我が国の経済社会に重大な影響を及ぼしかねない」とし、「経済の伸びと均衡がとれ、プライマリーバランスの黒字化達成といった財政規律とも整合性のとれたものに再構築する必要がある」として、給付総額に対して制御する必要性を述べた(財政制度審議会(2003a))。また「最後のセーフティネット」である生活保護についても「受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、保護水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、かえって生活保護受給者の自立を阻害しかねない」と指摘した上、基準引き下げ・老齢加算廃止・母子加算廃止・保護の有期化など「制度・運営の両面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要である」とした(財政制度審議会(2003b))。

厚生労働省は2003年8月、社会保障審議会に福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会を設置した。2004年にかけて合計18回にわたって開催されたこの委員会の第1回資料には、「骨太の方針2003」を受けての開催(社会保障審議会(2003a))であることが明確に示されており、さらに前述の財政審建議(財政制度審議会(2003b))も引用されている。

2003年末に決定された2004年度予算政府案には、物価スライドによる年金引き下げ(0.2%～0.3%程度)が含まれた(財務省(2003a))。また生活保護に関しては、「地方公共団体の担当者」からの「制度見直しに関する意見」を参考にしたとして「老齢加算の段階的廃止」が含まれた。また生活扶助基準に対しても、前年に引き続いて「国民の消費動向や年金の物価スライドの実施等を総合的に勘案」した引き下げが含まれ、引き下げ幅は0.2%であった(財務省(2003b))。

3年間に分割して行う老齢加算の段階的廃止の第一段階が実施された2004年度、「骨太の方針2004」において項目「生活保護の見直し」が設けられ、「加算等の扶助基準の見直し」を含む見直しの必要性が述べられている(経済財政諮問会議(2004))。財政審はさらに、5月17日の審議会資料(財政制度審議会(2004a))において、勤労者世帯の消費実態と生活保護基準を比較している。ここで特筆すべきことは、第1五分位・第1十分位・第3～5五分位・第1～2五分位の消費実態が同時に比較されており、第1～2五分位において顕著な消費の減少が示さ

れていることである。1984年以後、2015年現在まで、水準均衡方式による生活保護基準決定においては第1十分位が参照されている。財務省はこの時、さらに低い所得階層を参照する必要性を提示したものと推察される。また財政審は、「社会保障の給付と負担のバランスをとり」「国民経済の『身の丈』にあったレベルに抑制していく必要がある」として、社会保障費の潜在的国民負担率を50%に抑えるために給付と負担を削減する必要性も示した（財政制度審議会（2004b））。

2004年12月に開催された「社会保障に関する研究会」第3回会合においては、社会保障と年金問題の専門家として知られる西沢和彦が「基礎年金の在り方」と題して講演した。西沢は、2004年の年金改革でマクロ経済スライドが導入された結果として基礎年金額が削減される方針となったことに言及し、「基礎年金の給付水準を低額に抑えることは財政上好ましい」としつつも、「基礎年金額が生活保護と基礎年金の受給額の格差が広がっていく」ことを「生活保護より低額の年金では、受給するために40年間保険料を払うというインセンティブを削ぎ、結局生活保護受給者を増やし、財政面でのメリットも相殺される可能性がある」という理由から問題にした（財務総合政策研究所（2004））。ここには、当時の財務省が直面していた「扶助である生活保護と保険である年金の間で、制度としての関連と整合性は何らかの形で確保しつつ、国民に対して保険料納付インセンティブを損なわないよう配慮しつつ、しかし社会保障費全体の総額は抑制しなくてはならない」という課題が示されている。

2004年12月の厚生労働省は、次年度2005年度予算案においては、前年度に引き続いて老齢加算の段階的廃止（2年目）を実施することに加え、「多人数世帯の生活扶助基準の見直し（筆者注：多人数世帯で生じるスケールメリットに応じた減額）」「高等学校の修学費用への対応、並びにこれに対応した母子加算の見直し（年齢要件の引下げ）」を了承した（財務省（2004））。同じ2004年12月には、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の中間報告が取りまとめられた（社会保障審議会（2004））。この中間報告は、財務省が要請する老齢加算と母子加算の見直しに対し、概ね応じる形で結論を述べている。しかし

生活保護制度は国が国民の最低生活を保障する制度である。このため、いかなる突発的な事情や経済的・社会的環境の変化に際しても、財政事情等によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきを生じさせることなく、憲法上保障された生存権を保障する機能を果たし、社会的不安定が生じることを防ぐ必要（社会保障審議会（2004））

と、国家財政面からの生活保護基準決定を明確に否定している。また所得階層についても「第1十分位が妥当」と結論づけ、財政審方針を否定している。

『骨太の方針2005』（経済財政諮問会議（2005））には、生活保護を直接の対象とした記述は見られない。しかし「超高齢社会にあっては、社会保障制度が持続可能であることは国民生活にとって不可欠」「過大・不必要な伸びを具体的に厳しく抑制しなければならない」という方針が示されている。

2005年に発表された財政審建議は、「基礎的財政収支を単に黒字化するだけでなく、相当程度の黒字を継続して確保」する目標のため、

歳入面については、特に一般歳出の4割を占める社会保障関係費が急速な高齢化の進展にともなって経済の伸びを大きく上回って増大すると見込まれていることから、その抑制を図り、国民経済の「身の丈」にあった規模とすることが最大の課題である。（略）社会保障給付の伸びを経済成長率並みまで抑制すれば、支え手の負担水準の大幅な上昇を一定程度抑制できる。（財政制度審議会（2005））

と、経済成長率に対応させる形で社会保障給付の総額を制御する方向性を示した。年金に関しては、2004年に成立した改正年金法によって、マクロ経済スライドが既に導入されていた。生活保護に関する記述は前年に比べて増加し、生活保護基準については「一般の低所得層との関係を考慮しつつ、適正な引き下げを行う必要がある」と述べられている。

しかし2005年12月に決定された2006年度政府予算案においては、生活保護費に関する言及が見られない（財務

省 (2005))。

以上 2003 年～2005 年の期間において、財務省はまず、年金に対する物価スライドの実施とマクロ経済スライドの導入を提唱した。厚生労働省は年金に関しては、1～2 年のタイムラグが見られる場合もあるが、財務省方針を実施している。財務省はついで、生活保護にも物価スライドの導入を要請し、さらに生活保護費を含む社会保障費支出全体が国家財政に占める比率に対し、一定範囲に制御する方向性を提示している。しかし厚生労働省は、2003 年度と 2004 年度の 2 回のみ年金同等の物価スライドを生活保護基準に適用したものの、毎年の保護基準決定プロセスを年金の物価スライドに連動させることはしなかった。保護基準決定に財政の状況を影響させる可能性に対しては、明確に否定している。

1-3. 「聖域なき構造改革」後期 (2006-2009) — 撤回された生活保護基準引き下げ

2006 年～2009 年の期間においては、2007 年に予定され実施された生活保護基準見直しが最大の焦点であった。財務省が 2006 年より、2002 年以來の主張である生活保護基準の物価スライド・2004 年以來の主張である第 1 十分位以下の階層を参照することに加え、生活保護基準そのものの引き下げを要請しはじめたからである。

「骨太の方針 2006」(経済財政諮問会議 (2006)) は、生活保護に関して、2007 年に「生活扶助基準について、低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行う」とした。

財政審も建議(財政制度審議会 (2006)) において、「生活保護における各般の見直しなどを中心に削減努力を行っていく必要がある」と述べた。生活保護に関しては、総論のみならず「生活保護」項において「扶助基準や執行状況によっては、モラルハザードを生じかねず」「一般低所得世帯や年金生活者からの不公平感をもたらす懸念も」あることを背景として、生活扶助基準の水準を「一般低所得世帯や年金生活者との公平性等の観点」から見直す必要性があるとし、さらに生活扶助基準の見直しにおいて「例えば年金等の改定と同様、消費者物価指数の伸びを改定の指標として用いることも考えられる」と、生活保護基準に物価スライドを適用する将来の可能性を示した。

2007 年、第一次安倍晋三内閣下の「骨太の方針 2007」(経済財政諮問会議 (2007)) においては、生活保護は『成長力底上げ戦略』(首相官邸 (2007)) のうち「就労支援戦略」の一部である「『福祉から雇用へ』推進 5 年計画」の中へと位置付けられた。厚生労働省は 2007 年 10 月 19 日「生活扶助基準に関する検討会」を設置し、予定されていた 2007 年度の生活保護基準見直しのため、2007 年 11 月 30 日までの間に 5 回の検討会を行った。2007 年 6 月、北九州市で意に反して生活保護打ち切りを受けた男性が「おにぎり食べたい」と書き残して餓死した事件が幅広くメディアで報道された直後の時期に行われた本検討会では、結果として、生活保護基準の引き下げは決定されなかった。また 2004 年に財務省が示唆した「第 1 十分位以下の所得水準を参照する」についても、「第 1 十分位が妥当である」として採用しなかった(社会保障審議会 (2007b))。保護基準の物価スライドに関しては、検討そのものが行われなかった。

翌年 2008 年に発表された「骨太の方針 2008」(経済財政諮問会議 (2008)) においては、生活保護に関する記述は見られないが、「生活の根底を支えるセーフティネット(安全網)を全面的に点検し直し、透き間のない社会保障制度をつくること」を重要視しており、必ずしも「削減のみ」ではない方向性が示されている。

2009 年に発表された「骨太の方針 2009」(経済財政諮問会議 (2009)) のスローガンは「安心と活力」であった。そこには、2 年ぶりに生活保護に関する記述が見られるが、主な内容は、経済的自立の機会に乏しい障害者と女性の就労拡大・生活困窮者や失業者等に対する相談支援の推進であった。2008 年末から 2009 年初頭にかけて、リーマン・ショックの影響で職と住まいを同時に失った上に雇用保険の失業給付の対象ともならない非正規労働者たちが、「年越し派遣村」による生活保護申請支援とともに注目された(年越し派遣村実行委員会 (2009)) のだが、政府文書には関連記述がほとんど見られない。財政審は、雇用・生活保障のセーフティネット全体を再構築する必要性について触れているが、生活保護そのものについては言及していない(財政制度審議会 (2009))。

この期間において厚生労働省は、財務省が要請を続ける生活保護基準の物価スライド・第 1 十分位以下の階層を参照することに応じず、2007 年の生活保護基準見直しに際して求められた引き下げにも応じなかった。政府は 2008 年および 2009 年、単純な「削減」ではない社会保障観を表明した。そこでは、景気の自動安定化機能(ビルト・イン・スタビライザー)や、社会保障の縮小・削減は影響を考慮した上で慎重に実施する必要性があるという 2001 年の

財政審の姿勢（財政制度審議会（2001a））が再確認された。

2. 生活保護基準の「物価スライド」に関する検討

本節では、生活保護基準に対して年金と同様の「物価スライド」を適用することに関して、財務省が厚生労働省の政策決定にどのように影響を与えてきたかを検討する。1節で見た推移では、公開されている公的文書の文言から、生活保護政策決定に対して影響を与えようとする財務省の意図と厚生労働省の対応を数多く確認することができた。引き続き、国家財政の中での生活保護制度の特異性と年金制度との差異を、構造の側面も含めて検討する。

国家財政および年金制度には、「内部に収入源と支出対象を持つシステムである」という共通点がある。国家財政の内部には、税の徴収システムという収入源があり、社会保障費をはじめとする支出対象がある。年金制度の内部には、年金保険料の徴収システムという収入源があり、年金受給者を中心とする支給対象がある。収入総額がもたらす限界に関しては、不足を「借金」で補う可能性を含めて、システム自身が一定の裁量を行う。また支出対象と支出比率も、システム自身が一定の決定権を有している。たとえば「赤字国債」の発行によって収入を増大させ、必要とされる社会保障費のために支出を行うことは、国家財政それ自身によって決定されてきた。年金制度にはさらに、「保険」として制度を維持しなくてはならないという制約が加えられた上で、収入と支出のバランスを長期的に制度自身の中で維持する運用が望まれる。2015年現在の厚生労働省は、このような運用を志向して実現させようとする努力の途上にある。

このような国家財政および年金制度を生活保護制度と比較すると、生活保護制度には「内部に収入源を持たないシステムである」という決定的な差異がある。「収入源」と言える存在は、生活保護制度の内部には、ほとんど皆無である。そもそも、生活保護制度そのものの運用による経済的利益は皆無に等しく、少なくとも生活保護制度の運用主体をなす厚生労働省や地方自治体にもたらされる利益はない。生活保護制度を運用するための財源はすべて、生活保護制度の外部からもたらされる税収である。支出においても、生活保護制度自身による選択・操作が可能な範囲は極めて狭い。生活保護を必要とする人々が新たに現れば、その全員が属する全世帯に対し、生活保護基準に従って生活保護費を支給する必要がある。予算の逼迫を理由として、各世帯に対する生活保護費を減額したり、あるいは、予算や運用人員の不足を理由として、いわゆる「水際作戦」によって保護申請権を妨害したり、現在の生活保護受給者から「硫黄島作戦」によって受給権を奪ったりすることは、断じて許されない。生活保護制度の趣旨は、あくまでも「突発的な事情や経済的・社会的環境の変化」（社会保障審議会（2004））と無関係に、生存権を保障することにある。むしろ、2007年の北九州市で特異な生活保護制度運用が行われた結果として餓死者が発生した事件など（藤藪ら（2007））、生活保護制度が本来の趣旨のとおり運用されていない事例は少なくない。しかし、運用主体が保護基準および保護受給人員数を操作するための合法的な手段は、理念としても事実としても存在しない。生活保護費予算・生活保護基準・生活保護受給人員に対する何らかの操作を制度運用主体が企図するならば、それは必ず生活保護法違反となる。

ここまでの検討を踏まえて、年金の物価スライドおよび社会保障費比率の固定に関する経緯を、改めて整理したい。

2003年度に行われた生活保護基準引き下げは、財政審が「年金額の物価スライドの実施を踏まえ、生活保護基準及びその他の受給額基準等について」引き下げを求め（財政制度審議会（2002））、厚生労働省が応じたため、「国民の消費動向や年金額の物価スライドの実施等を総合的に勘案」して、年金の物価スライドとほぼ同程度の生活保護基準引き下げとなった（財務省（2002））。2004年度にも同様の理由と経緯で生活保護基準が引き下げられたものの、2003年度と2004年度の2回限りにとどまった。2006年も年金額の引き下げが行われ、下げ幅は約2000円（基礎年金満額の場合の年額）であったが、生活保護制度においては2004年～2006年にかけて高齢加算が段階的に廃止されており、年額では約12万円の引き下げとなっていた。

一方で2003年、厚生労働省が開催した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の中間とりまとめ（社会保障審議会（2003b））においては、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なもの」と水準均衡方式の堅持が述べられた。具体的な生活保護基準の設定は、「政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当」とした。さらに「賃金や物価はそのまま消費水準を示す

ものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべき」という記述もなされた。ここで、物価スライドの導入が暗に否定されたものと考えられる。また最終取りまとめにおいては、「国が国民の最低生活を保障する」である生活保護制度の趣旨に鑑み、「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給付水準や保護の認定・運用のばらつき」を生じさせるべきではないと結論づけた（社会保障審議会（2004））。物価スライドに関する明示的な記述は見られないが、生活保護基準を実質的に引き下げる理由として物価が用いられる可能性に対し、許容しない態度を示したものと考えられる。

2年後の2006年、財政審は、2007年度に予定されていた生活保護基準の見直しに際して、「年金等の改定と同様、消費者物価指数の伸びを改定の指標として用いる」という物価スライドの可能性を示した（財政制度審議会（2006））。しかし2007年に開催された「生活扶助基準に関する検討会」においては、物価スライドの議論は行われなかった（社会保障審議会（2007b））。検討会の第4回では、物価変動が起こった場合に影響を吸収する方法が検討されたが、内容はたとえばデフレに際して「すべての値段が下がったような経済であれば、これは水準を下げてても特に実害はない」、インフレに関して「非常に物価が上がったが、それによって消費が萎縮してしまったという状態の経済」「デフレという状態は想定していない（略）、最悪の事態を考え」といった議論が行われた。また高齢加算削減後の高齢生活保護受給者の社会生活の貧困を例に、「『絶対的貧困』といった思想を入れなくていいのか」と、絶対的に保障すべき水準に関する議論もなされている（社会保障審議会（2007a））。この検討会において行われた物価に関する議論の内容は、物価変動の影響があった場合に「健康で文化的な最低限度の生活」を保障しうるかどうかであった。物価スライドを生活保護基準決定に導入する動きは、まったく見られなかった¹。

「生活保護基準に年金と同等の物価スライドを導入すべき」と財務省が要請する背景には、社会保障費総額を抑制し、国庫支出に対する社会保障費支出比率を一定範囲にコントロールしたいという意向がある。一般市民による「制度の持続可能性の面から社会保障給付抑制が必要」という理解および、基礎年金が満額でも生活保護基準を下回ることへの「不公平感」は、財務省の意向に対する推進力として機能する。

社会保障費総額の抑制に対する経緯を2002年の「骨太の方針」に遡って振り返ると、年金に関する財務省方針は、概ね1～2年の間に厚生労働省によって実現し、年金の物価スライド実施（2004年）・改正年金法でのマクロ経済スライド導入（2004年）に至った。一方、年金の「物価スライド」を生活保護基準に適用することに関しては、生活保護制度と水準均衡方式の原理原則のもと、本稿の対象機関においては応じていない。

国家財政から導かれる同型の方針は、年金制度に対しては「給付水準引き下げ」につながったが、生活保護制度に対しては一律かつ同時期の「保護基準引き下げ」につながってはいない。ここで構造に注目すると、内部に収入源と支出対象を持つ国家財政の中に、同形の年金制度が含まれており、国家財政は支出を通じて年金制度に影響を与えている。しかし、内部に収入源を持たない生活保護制度にとって、最も主要な収入源は国家財政である。機関を単位とした影響に注目すると、言うまでもなく財務省は厚生労働省に影響を与えている。影響は、厚生労働省自身・厚生労働省の年金政策・厚生労働省の生活保護政策にそれぞれ及びうる。また潜在的には、年金政策を通じた生活保護政策への影響も考えられる。

生活保護制度が財務省の基準引き下げ圧力にさらされると、財政面では、国家財政を通じた厚生労働省への影響に由来した環境的圧力・年金財政を通じた圧力・生活保護政策に対する圧力という3種類の圧力が加わっている。このとき生活保護制度の内部からの異議申し立てが有効な抵抗となるためには、影響範囲は国家財政にまで及ぶ必要がある。2007年から2009年までの期間において、厚生労働省は「生活保護基準を引き下げさせず、物価スライドを導入したい意向の表明もさせない」という形で影響を及ぼしていた。この状況が実現された背景については、引き続き検討を行う必要がある。いずれにせよ、厚生労働省と生活保護制度は「圧倒的優位」と言える立場にはなかったであろう。このことは、2013年1月の厚生労働省において、実質的に物価スライドが導入されて保護基準引き下げが決定されたこと（厚生労働省（2013a）および（2013b））から伺える。

3. 水準均衡方式における参照階層に関する検討

生活保護基準決定に関し、財務省は2004年以後、第1十分位よりもさらに低所得の階層を参照して生活保護基準

を引き下げる必要性を、一貫して示唆し続けている。しかし、11年が経過した2015年9月現在に至るまで、厚生労働省は参照する所得階層の変更に応じていない。

現在行われている生活保護基準の検討方式は、1983年、中央社会福祉審議会が行った方式を踏襲したものである。そこでは最初に所得50分位別の消費支出をグラフ化し、消費支出が急激に減少する分位が「国民の標準的な（社会で支配的な）生活様式が維持できなくなる点」すなわち「健康で文化的な最低限度の生活（最低生活）」水準とされた（岩永（2011:226））。翌1984年には「水準均衡方式」として採用され、現在も用いられている。2012年には、消費支出の内容・耐久消費財の保有状況など生活の具体的内容に関わる調査結果の検討を組み合わせ、多面的に生活保護基準検討が行われた（社会保障審議会（2013））。この方式による最低生活水準は、ほぼ「相対的貧困」水準と考えて支障ないであろう。

財務省も、同様の手法を用いて生活保護基準引き下げの必要性を主張している。2004年の財政審は、第1～2五十分位において顕著な消費の減少が見られることを示した（財政制度審議会（2004a））。この所得水準においては、相対的貧困から絶対的貧困への移行が起こっているものと考えられる。従って、財務省は2004年以後、絶対的貧困からの救済をもって「生活保護の目的が果たされた」とする意図を有していると推察できる。

同じ2004年、厚生労働省は財務省の要請に応じる形で、高齢加算廃止・母子加算削減に関しては応じる方向性を示した（社会保障審議会（2004））、より低位の所得階層の参照については、考慮の必要性さえ示さなかった（社会保障審議会（2004b））。この2004年以後、2012年まで、参照する所得階層に関する議論は表面化していない。

2007年の生活保護基準見直しを翌年に控えた2006年、「骨太の方針2006」（経済財政諮問会議（2006））では「生活扶助基準について、低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し」を求めたが、より低位の所得階層を参照する必要性は明確には示さなかった²。

厚生労働省が明確に、より低位の所得階層を参照する可能性を否定したのは、2007年のことである。この時、予定されていた生活扶助基準見直しに際して設置した「生活扶助基準に関する検討会」は、検討の結果「第1十分位が妥当であると結論づけ（社会保障審議会（2007b））、財務省の第1～2五十分位案を採用せず、同じく財務省が求めた生活保護基準引き下げも妥当としなかった³。水準均衡方式そのものと第1十分位を参照することにおいては、厚生労働省は2004年以後「変更すべきではない」とする姿勢を一貫させており、結果として、11年後の2015年現在も第1十分位は堅持されている。第1十分位の堅持は、生活保護基準の引き下げに対する抑止力として機能しうるだけでなく、全国平均では貧困線と概ね一致していることから「健康で文化的な最低限度の生活」を実現する生活保護基準に「高すぎることはない」という担保を与えているといえる。

第1十分位を堅持しようとする厚生労働省の姿勢の背景にあるものは、本研究で参照した資料からは明確にできないが、参照する所得階層の変更にあって厚生労働省が妥当性とエビデンスを重要視しつつけていることは、生活保護基準引き下げに対する一定の抵抗力の根源となっているであろう。また、第1十分位と第2十分位の境界が概ね貧困線および生活保護基準と同等であることは、「生活保護基準は十分に高く、最低限度ではあるが健康で文化的な生活を実現できている」という主張を一応は可能にしつつも、同時に「生活保護基準は十分に低く、健康かつ文化的ではあるが最低限度の生活を実現するにとどまっている」という主張を可能にしている。本稿で対象とした2001年～2009年を通じ、第1十分位を参照した検討・決定で実現されていた「十分に高く、なおかつ十分に低い」という生活保護基準の両義性は、「現状の相対的貧困に近い生活保護基準に対して、さらに『十分に低い』と言うことの可能なラインを求めるならば、それは絶対的貧困に近いものとなる」という状況をもたらしている。財務省が2004年以後要請している参照所得階層の変更は、まさに生活保護基準を相対的貧困から絶対的貧困へと変更させるものであるため、憲法の生存権規定・公的扶助の国際比較・人道的見地など数多くの観点からの反論が容易である。これらは、2015年現在に至るまで「第1十分位」が生活保護基準引き下げに対する一定の抵抗力として機能している背景として重要であろうと考えられる。

結論

本稿では、「聖域なき構造改革」が開始された2001年より民主党政権成立直前の2009年までの期間において、生

活保護に関する財務省方針に厚生労働省が従わなかった2つの事例、生活保護基準の物価スライドおよび水準均衡方式で参照する所得階層の変更に関する検討を行った。

2002年に財務省が提示した物価スライドは、11年後の2013年、実質的に生活保護基準の決定プロセスに組み込まれ、名目は物価指数「生活扶助相当CPI」の導入であった。ここには厚生労働省による「時間稼ぎ」の意図を読み取りうる。しかし、収入源と支出対象を持つ国家財政の内部に、同型の年金財政とともに、収入源を内部にもたず支出対象のみを持つ生活保護制度が含まれている構造の中では、生活保護基準に対して加えられる引き下げ圧力は、国家財政を通じた財務省から厚生労働省への圧力・年金財政を通じた圧力・生活保護政策への圧力の3種類が合成されたものとなる。生活保護制度の内部から、基準決定方式や手法の妥当性に関する主張を行う限り、生活保護制度の外に対する十分に有効な抵抗力とはなりえない可能性が高い。しかし2007年から2009年の財務省および政府に対しては、有効な抵抗力となっていたと言える。その抵抗力は、民主党政権下においても2012年まで維持されたにもかかわらず、政権交代後の2013年には失われた。ここでは、3重の圧力の下に置かれる生活保護制度の「立ち位置」による必然という可能性を考える必要がある。

一方、2004年に財務省が提示した、生活保護基準決定において参照する所得階層を第1十分位よりも低い階層へと変更する方針に対しては、厚生労働省は2013年、明確な否定の意思を根拠とともに示し、2015年現在も応じる姿勢を全く見せていない。厚生労働省の生活保護基準決定にとって、水準均衡方式における「第1十分位」の重要性は極めて高く、「堅持すべき」あるいは「死守すべき」と考えられている可能性がある。また第1十分位と第2十分位の境界は、貧困線および生活保護基準と近接している。このことから、第1十分位を参照して決定した生活保護基準は「生活保護受給者に対して日本社会が許容する『健康で文化的な』生活水準の上限としては十分に低く、同時に、生活水準における『最低限度』の下限としては十分に高い」という両義性を有することになり、「さらに高めるべき」「さらに低めるべき」のいずれの主張も、容易には説得力を持ち得なくなる。「第1十分位」がもたらす生活保護基準の両義性は、厚生労働省に対して「第1十分位」の維持を容易にしておき、さらに生活保護基準の引き下げ圧力に対する一定の有効な抵抗力をもたらしている。

なお厚生労働省は2013年以後、社会保障審議会・生活保護基準部会において住宅扶助および生活扶助の冬季加算に関する検討を行い、2015年1月、財務省の要請をほぼ受け入れる形で両者の削減を決定した。しかし7月の実施を控えた4月、厚生労働省は「住宅扶助引き下げを自治体の判断で無効にすることもできる」とする通知を発行している(厚生労働省(2015c))。これを「肉を切らせて骨を断つ」戦術と解釈することも可能である。

以上、厚生労働省は生活保護に関し、政府とも財務省とも異なる独自性をもった価値判断を行い、必要性かつ実行可能な場合には政策に反映している。また「健康で文化的な最低限度の生活」のための原理原則は堅持すべきという価値観を維持している可能性もある。また厚生労働省はいつも明確な意思表示を行うとは限らないが、実施しない行動・「時間稼ぎ」の末に実施する行動・実施すると同時に無効化を図る「肉を切らせて骨を断つ」行動などによって自律性を発揮している。

しかし、財務省の影響力の程度と時間的範囲を規定する要因は、必ずしも厚生労働省自身の価値判断には限定されていない。生活保護制度そのものの「立ち位置」や、生活保護基準そのものに含まれた両義性といった要因も重要である。

少なくとも現時点では、「厚生労働省が生活保護受給者の生存・生活を向上させる目的を有しており、独立性・自立性の発揮により、その目的を達するであろう」と結論づけることはできない。2000年代の老齢加算廃止・母子加算廃止、また2013年以後に行われている生活保護基準引き下げの決定・実行においては、ほとんどの場面で厚生労働省の抵抗の形跡を見いだすことができない。

厚生労働省および生活保護制度に関わる政策決定については、より詳細な検討を行い、実態を反映したモデル化を行う必要がある。このモデル化の目的は、将来、生活保護政策の決定方法や決定プロセスを、関与すべきアクター群とともに再検討し、生活保護受給者の直接参加による政策決定という選択肢を含め、これまで実行が試みられなかった選択肢とともに可能性を検討することである。現在、生活保護受給者たちが異議申し立てを行う経路は社会運動と行政訴訟にほぼ限られており、影響力は多くの場合にきわめて限定的である。

本稿で取り扱わなかった期間と論点に関する検討、財務省と厚生労働省以外のアクターの影響も含めた検討を、

今後の課題としたい。

注

- 1 生活保護基準の「物価スライド」方針は、民主党政権後の2013年、厚生労働省の独自指標「生活扶助相当CPI」の導入で実質的实施に至り、その後、生活扶助の冬季加算と住宅扶助の引き下げにも影響を与えた(社会保障審議会(2015))。
- 2 民主党政権下の2012年、財政審は生活保護基準の参照対象として、世帯で第1三十四分位・人数で第1六十分位を用いる提案を行った(財政制度審議会(2012))。同2012年、内閣府・行政刷新会議の「新仕分け」においても、参照すべき階層をより低位に変更しての生活保護基準決定が求められた(行政刷新会議(2012))。厚生労働省は、2015年現在も参照階層の変更に応じていない。
- 3 2012年、厚生労働省は社会保障審議会・生活保護基準部会において第1十分位を参照する妥当性を検証し、「第1・十分位と第2・十分位の間に消費が大きく変化」していることに加え、必需的な耐久消費財の普及状況・不況の影響・OECDの国際的基準」からも第1十分位を妥当とした。また、「全分位の所得階層(全世帯)あるいは中位所得階層(第3・五分位)等」より高位の所得階層から算出する可能性も示した(社会保障審議会(2013))。

参考文献

- 岩永理恵, 2011, 『生活保護は最低生活をどう構想したか 保護基準と実施要領の歴史分析』 ミネルヴァ書房。
- 行政刷新会議, 2012, 「行政刷新会議「新仕分け」第2日目」, 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業, (2015年9月2日取得, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/1117index.html>).
- 緊急雇用対策本部, 2009, 「緊急雇用対策」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/dl/taisaku1g.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2001, 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(骨太の方針2001)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2002, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針2002)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2003, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(骨太の方針2003)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2004, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004(骨太の方針2004)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2004/0604kakugikettei.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2005, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005(骨太の方針2005)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2005/0621kakugikettei.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2006, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006(骨太の方針2006)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2006/decision0707.html>).
- 経済財政諮問会議, 2007, 「経済財政改革の基本方針2007(骨太の方針2007)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2007/decision070620.pdf>).
- 経済財政諮問会議, 2008, 「経済財政改革の基本方針2008(骨太の方針2008)」, 内閣府ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2008/decision080627.pdf>).
- 厚生労働省, 2004, 「厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年12月9日取得, <http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/report/zaisei/report/pdf/all.pdf>).
- 厚生労働省, 2010, 「平成22年国民生活基礎調査の概況」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年12月9日取得, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/>).
- 厚生労働省, 2010, 「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf2/shingi2/2r9852000000g7zj-att/2r9852000000g9t7.pdf>).
- 厚生労働省, 2013a, 「生活保護制度の見直しについて」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002udvb-att/2r9852000002uf0t.pdf>).
- 厚生労働省, 2013b, 「全国厚生労働関係部局長会議資料(厚生分科会)」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/topics/2013/02/dl/tp0215-07-02p.pdf>).
- 厚生労働省, 2014, 「有子世帯の扶助・加算について」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月29日取得, <http://www.mhlw.go.jp/file/05->

- Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/26102104_6.pdf).
- 厚生労働省, 2015c, 「生活保護法による保護の基準に基づき厚生労働大臣が別に定める住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の設定について(通知)」, 生活保護問題対策全国会議 資料室, (2015年9月2日取得, <http://665257b062be733.lolipop.jp/150414kyokucho.pdf>).
- 財政制度審議会, 2000, 「平成13年度予算の編成及び今後の財政運営に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/zaisin/report/kengi_h13.htm).
- 財政制度審議会, 2001a, 「財政構造改革部会 中間報告」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia130608/zaiseia130608a.pdf).
- 財政制度審議会, 2001b, 「平成14年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia131115b.pdf).
- 財政制度審議会, 2002, 「平成15年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia141120/zaiseia141120a.htm).
- 財政制度審議会, 2003a, 「平成16年度予算編成の基本的考え方について」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia150609/index.htm).
- 財政制度審議会, 2003b, 「平成16年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia151126/zaiseia151126a.htm).
- 財政制度審議会, 2004a, 「平成17年度予算編成の基本的考え方について 資料(参考1)」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia160517/siryoul.pdf).
- 財政制度審議会, 2004b, 「平成17年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia161119/zaiseia161119_00.pdf).
- 財政制度審議会, 2005, 「平成18年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia171121/zaiseia171121_00.pdf).
- 財政制度審議会, 2006, 「平成19年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia181122/zaiseia181122_00.pdf).
- 財政制度審議会, 2009, 「平成22年度予算編成の基本的考え方について」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia210603/zaiseia210603_00.pdf).
- 財政制度審議会, 2012, 「財政について聴く会 参考資料 生活保護」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, (https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241022/01.pdf)).
- 財政制度審議会, 2013, 「平成26年度予算の編成等に関する建議」, 財務省ウェブサイト, (2015年12月9日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia251129/00.pdf).
- 財務省, 2000, 「平成13年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2001/h13001.htm).
- 財務省, 2002, 「平成15年度予算の各経費のポイント」, 財務省ウェブサイト, (2015年12月12日取得, http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2003/seifuan15/yosan007.pdf).
- 財務省, 2003a, 「平成16年度予算の各経費のポイント」, 財務省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2004/seifuan16/yosan009.pdf).
- 財務省, 2003b, 「平成16年度社会保障関係予算等のポイント」, 財務省ウェブサイト, (2015年12月13日取得, http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2004/seifuan16/yosan009-9.pdf).
- 財務省, 2015, 「財務省について」, 財務省ウェブサイト, (2015年12月14日取得, http://www.mof.go.jp/about_mof/introduction/).
- 財務総合政策研究所, 2004, 「社会保障に関する研究会 第3回会合議事要旨」, 財務省ウェブサイト, (2015年12月9日取得, https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk069/zk069_3.htm).
- 首相官邸, 2007, 「成長力底上げ戦略(基本構想)」, 首相官邸ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou/070215honbun.pdf>).
- 社会保障審議会, 2003a, 「第1回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」, 全国障害者介護制度情報, (2015年9月2日取得, http://www.kaigoseido.net/seiho/seiho_document/iinkai/pdf/no1.PDF).
- 社会保障審議会, 2003b, 「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ 関係資料 VI 生活扶助基準の改定方式について」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月30日取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5i.html>).
- 社会保障審議会, 2004, 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>).
- 社会保障審議会, 2007a, 「生活扶助基準に関する検討会(第4回)議事要旨」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月29日取得,

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/txt/s1120-2.txt>).

社会保障審議会, 2007b, 「生活扶助基準の定期的検証について」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000005435-img/2r9852000005493.pdf>).

社会保障審議会, 2013, 「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi-att/2r9852000002t006.pdf>).

社会保障審議会, 2015, 「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」, 厚生労働省ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun.pdf).

武智秀之, 1988a, 「生活保護行政と『適正化』政策(1)」『季刊社会保障研究』24:335-353.

武智秀之, 1988b, 「生活保護行政と『適正化』政策(2)」『季刊社会保障研究』24:450-467.

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)」, 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト, (2015年12月9日取得, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/220.pdf>).

年越し派遣村実行委員会, 2009, 『派遣村 国を動かした6日間』毎日新聞社.

内閣官房, 2010, 「第4回 新年金制度に関する実務者検討チーム議事要旨」, 内閣官房ウェブサイト, (2015年9月2日取得, http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy02/pdf/20100427/20100427_shinnenkin_team_4_yousi.pdf).

藤藪貴治・尾藤廣喜, 2007, 「生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す一国のモデルとしての棄民政策」あけび書房.

藤村正之, 1987, 「生活保護の政策決定システムにおける組織連関」『社会学評論』37.4:408-425.

Resistance Tactics of the Ministry of Health, Labour and Welfare against the Intervention from the Ministry of Finance on the Public Assistance Standard from 2001 to 2009 in Japan

MIWA Yoshiko

Abstract:

The Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) is responsible for the public assistance system of the nation, but it is influenced by various dynamics especially from the ruling parties and the Ministry of Finance (MOF) in Japan. This paper studies the policy documents and records of official meetings, MOF, and MHLW under Koizumi's Reform from 2001 to 2009, in order to outline how the government and MOF tried to intervene MHLW to reduce public assistance expenditure, and how MHLW responded to it, by accepting some reforms but resisting the others. Especially, MHLW resisted implementing to link public assistance standard with the price index, and to reduce the reference income class for the standard from the poorest 10 % to about 2 % of the population, defending their autonomy by delaying or sometimes ignoring implementing the intervening policy. The paper concludes that, although influenced by the strong pressure from MOF, the MHLW's own value judgment on the public assistance standard still maintains its control on the social security policy of the nation.

Keywords: public assistance standard, income class, indexation, the Ministry of Finance, the Ministry of Health, Labour and Welfare

生活保護基準決定に関する厚生労働省への財務省の影響に関する検討 (2001-2009) ——「物価スライド」および「水準均衡方式」において参照する所得階層を中心に——

三輪 佳子

要旨:

本研究では、2001年から2009年を対象として、生活保護制度に関する財務省方針と厚生労働省の施策を比較検討した。

財務省は、生活保護基準の「物価スライド」または「マクロ経済スライド」と、生活保護基準決定において参照する所得階層を第1十分位より低位に変更することの2点を、2004年以後、厚生労働省に対して強く要請し続けている。厚生労働省は2013年、「物価スライド」に対しては独自指標「生活扶助相当CPI」の導入という形で実質的に応じたが、参照する所得階層の変更に対しては2015年現在も応じていない。参照する所得階層が第1十分位以上である必要性を根拠とともに強く主張する厚生労働省の態度が、政府および財務省に譲歩をもたらした時期も見られた。

厚生労働省独自の価値判断に基づく生活保護政策の堅持は、社会保障政策に対する制御機能を、現在も一定の範囲で有しているが、背景として組織構造と弾力性も考慮する必要がある。

