

書評

山田篤裕・駒村康平・四方理人・田中聡一郎・丸山桂 著
『最低生活保障の実証分析—生活保護制度の課題と将来構想』
(有斐閣, 2018年)

浦川 邦夫*

本書は、日本における最低生活保障制度の柱である生活保護制度の現状と課題、そして、同制度がもたらす諸々の政策効果（就労・消費・貧困削減などへの影響）について、1990年代と2000年代を中心に豊富なデータを用いて実証分析を行っている。そして、生活保護基準の設定のあり方や同制度を補完しうる各種の支援制度（給付つき税額控除や住宅手当など）の政策効果に関しても視野に入れ、わが国の最低生活保障のあり方を包括的に議論している点に大きな特徴がある。

本書の執筆陣は、最低生活保障の分野でこれまで多数の論文を公表しており、格差・貧困の実証分析における日本を代表する研究者達である。本書は、これまで公刊された複数の学術論文を再編したものであるが、専門的な内容については、一般の読者にもわかりやすい表現に修正されており、各章の主要な結論が把握しやすい構成になっている。そのうえで、専門家にとって関心が大きい分析手法の説明（例えば、「保護率の寄与度分解」や「税・社会保険料負担の具体的な推計方法」など）は、各章の独立した節で詳細な解説がなされている。

本書で扱われる最低生活保障に関する諸制度は、健康で比較的幸いな生活を過ごしているときは、なかなかその存在のありがたみや重要性を実感しにくいかもしれない。しかし、最低生活保障の柱である生活保護基準の変更は、最低賃金、個人住民税の非課税限度額、医療・介護保険等の自己負担の軽減措置に加え、就学援助や保育料を免除する所得基準の決定など人間の労働や家庭生

活・福祉を基礎づける多くの諸制度に影響を与えている。いわば、それらの制度を現実に動かす際の「参照対象」としての役割を果たしている。（序章、pp.3-4参照）その意味で、仔細にわたる最低生活保障制度の変遷のポイントとそれらのさまざまな政策効果を扱った本書の研究内容が、研究者・政策立案者などの専門家だけでなく、一般読者に伝わりやすい形で論じられている点は、格差・貧困問題に関心を持つ一読者の立場からもありがたい。

本書は、序章と終章を含めると全部で12の章からなり、大きくは2つの研究テーマに分かれて全体が構成されている。具体的には、第I部で「最低生活保障の現状と政策効果」（第1章～第7章）が扱われ、第II部で「最低生活保障の構想」（第8章～第10章）が扱われる。どの章の研究内容も、それぞれ重要な論点を提供しているが、ここでは、第2, 4, 6, 8章の分析を主に取り上げ、本書の学術的な価値について論じることとしたい。

まず、「第2章 生活保護受給世帯率の地域差と資産保有—貯蓄・持ち家・乗用車保有の影響」は、総務省「全国消費実態調査（2004年）」の個票データを用い、被保護世帯に対する資産保有条件（貯蓄・持ち家・乗用車の保有制限など）をもし緩めた場合、どれほど実際の保護率が変化するかを地域別や世帯類型別に検証している。

分析結果によると、資産保有の条件を（最低生活費の半月分から）大幅に緩和し、貯蓄の保有を無制限に認めた場合—すなわち、ほぼ所得基準のみで計測した場合—、要保護世帯数は、生活保護

* 九州大学大学院経済学研究院 准教授

基準の半月分までの貯蓄保有を認めるケース（現行制度に近いケース）と比べ、1級地1基準で5.2倍、3級地2基準で約6.4倍に上昇する。したがって、金融資産の保有条件の大幅な緩和は、受給世帯の認定に決定的な影響を与えることがわかる。ただし、資産の保有と所得との関係は、さまざまな世帯類型の間で非常に異なる。例えば、世帯主年齢が30-39歳の世帯では、純貯蓄額を無制限に認めた場合でも要保護世帯の増加は1級地1基準で2.9倍、3級地2基準で3.6倍にとどまる。もし3か月分の純貯蓄額について認めるのであれば、保護世帯の増加はさらに抑えられ、1.3倍程度となる。本章の分析結果を踏まえ、著者たちは、①壮年（30-39歳）世帯主世帯、②多人数世帯、③3世代ひとり親世帯（自分の親・子と同居するひとり親世帯）、④夫婦と子ども世帯では、「資産要件の緩和」が要保護世帯数に与える影響は少人数世帯や高齢者世帯と比べて比較的小さいため、生活保護制度の目的の一つである「自立の促進」に向けて導入検討の余地がある点を指摘している。

確かに、就労が可能であるが稼働所得が低く、一定の追加的な金銭的支援を必要とする世帯は若年・壮年の子育て世帯を中心にさまざまな形で存在している。保護基準の資産要件を緩和しつつ、同時に家計の消費・貯蓄計画に関する有用な知識・情報を提供して保護の早期脱却を促す方策は十分に検討に値する。2014年には、安定就労を実現して保護廃止に至った際に、生活保護受給中に得た就労収入の一定額を支給する制度（就労自立給付金）が創設された（本書、p.227）。最低生活保障制度の枠組みを用いての就労世代に対する早期の支援体制の強化の政策効果やほかの関連する諸制度（求職者支援制度など）の政策効果の検証は、今後も重要な分析テーマであり、本章の分析結果は、今後のあるべき生活保護制度改革の議論の出発点として非常に有益と言える。

「第4章 生活保護基準の変更と消費—老齢加算廃止による消費への影響」は、70歳以上高齢者に対する老齢加算の段階的な引き下げ（2004、2005年度）と廃止（2006年度）が、制度変更の影響を受ける当該世帯（70歳以上の高齢者がいる被保護

世帯）の消費に与えた影響についてさまざまな消費品目を取り上げて分析している。約9500世帯の被保護高齢者世帯の情報が手に入る厚生労働省の「社会保障生計調査」（2003～2006年度）を用いた分析結果によると、老齢加算の削減・廃止は、相対的に高い支出水準の「食料」支出の減少以外にも、「被服及び履物」や「教養・娯楽」などの支出を有意に減少させていた。より具体的な品目に与えた影響として印象深いのは、「食料」支出の「野菜」、「海藻」など健康的な食生活を想起させる支出項目や、「教養娯楽」の「新聞」など日々の出来事の知識・情報を得るための支出項目がほかの項目と比べて削減幅が大きくなっている点である。いわば、老齢加算の削減・廃止によって、被保護世帯（70歳以上の世帯員がいる世帯）は、健康寿命や生活の質・満足度との関連が深そうな支出を抑制してしまう傾向がみられた。

一方、「水道・光熱」、「保健医療」、「交通・通信」については、老齢加算の削減・廃止による消費の減少は、計量分析の結果からは確認されなかった。評者が関心を抱いたのは、「交通・通信」の費目である。「交通・通信」は、今回の分析で考慮された八大品目の中では、「その他の支出」を除けば、被保護高齢者世帯において「食料」に次いで第二位の平均支出額（平均支出月額約6000円）である。この「交通・通信」への支出が、「老齢加算」の削減・廃止で生活扶助基準が大きく減少するなかでさほど変化しなかったという事実は、当時、制度変更の影響下にあった70歳以上の世帯員がいる被保護世帯の無視できない割合で「交通・通信」の支出が生活にとって欠かせず、支出の抑制が困難であったことを示唆する。「交通・通信」に含まれる品目は、「交通費」、「固定電話通信料」、「移動電話通信料」、「通信機器」と多様であるため、具体的にどの品目で老齢加算廃止の影響が低かったのか、今後のさらなる分析に期待がかかる。加算の廃止によって、実際にどのような部分で被保護世帯の生活の質の悪化が生じていたかという点を同章の分析は明らかにした意義は大きい。他方、所得が減る中で支出額を減らせない支出項目はまさに「社会生活に必要な費用」ともみ

なしうる。政策当局がそれらの項目の価格形成について、どのようなアプローチでのぞむのかという視点も高齢者の貧困削減に向けて本質的に重要と考えられる。

また、「第6章 家族の変化と相対的貧困率の変化—親と同居する無配偶の成人子ども増加の影響」は、近年の世帯の変容—具体的には、配偶者なしで親と同居する若年層・壮年層の増加や3世代同居の減少、高齢者世帯の増加などを踏まえ、家族の変化が、世帯主年齢階級別の貧困率にどのような影響を与えたかを総務省の「全国消費実態調査」の個票データ（1994, 1999, 2004, 2009年）を用いて明らかにしている。

分析結果で重要な点の一つは、若年者（20～34歳）の1994～2009年間の貧困率上昇の大部分が、親と同居する無配偶者の貧困率上昇によって説明できる点を示した点にある。本書が述べるように、「これまで、パラサイト・シングルと呼ばれてきた若者は親との同居により高い消費水準・快適な生活を享受できるとの指摘もあるが、近年むしろその貧困率は上昇し、若年者全体の貧困率を押し上げる主要因となっている」（第6章, p.120.を一部引用。）また、35～49歳の壮年者についても、「親と同居する無配偶者」は本章の分類では最も貧困率の高い世帯類型であり、分析期間中、そのシェアは3%から11%へと急増している。すなわち、親と同居する無配偶の成人の子どもには、経済的に恵まれた親元で暮らす者だけでなく、高齢の親の年金で生計を立てている者、さらには、自身の低い収入で家計を支える者が存在するなど、非常に多様化しており、近年は生活不安定層が拡大する傾向にある点が示唆される。

稲垣誠一氏の研究で示されるように、90年代は、非正規雇用などで所得の低い若年層が、所得がある親と同居している分だけ現状の所得格差や貧困は低く抑えられていた側面があった。しかし、本章の分析は、時代が90年代から2000年代半ば、後半へと移り、これまで家族の生活を支えてきた世代のさらなる高齢化が進む中で、「配偶者なしの若年・壮年の子ども」を支えることが困難となる世帯が増加し、「隠された貧困」がじわじわ

と顕在化してきたことを示すものである。今後、親と同居する無配偶の成人の社会経済的属性や生活時間の使い方についての詳細な分析に期待がかかる。なお、本章の分析では、ひとり親世帯のシェアの増加が子ども（0～19歳）の貧困に与えた影響が大きかった点が報告されており、ひとり親世帯の現状での働き方や生活時間も、引き続き重要な分析テーマであることが読み取れる。

「第8章 主観的最低生活費の測定—生活保護基準との比較」では、著者たちによる独自インターネット調査である「主観的最低生活費調査（2009年）」に基づき、20～59歳（学生は除外）を対象に主観的最低生活費の推計を行い、生活保護基準と比較した場合にどのような特徴がみられるか検証している。本調査の特徴として、日常的な月間の消費項目（15項目）と年間での消費項目（11項目）についてそれぞれ最低限必要とする消費額を尋ね、最低生活に必要な金額を項目別に積み上げて回答してもらっている点が挙げられる。（その際、インターネット調査の特長を活かし、消費項目の合計が常に自動的に計算されるので、回答者はその合計額を確認できる。）また、「最低生活費」が質問の仕方ですべて大きく変わらうかを調べている点も興味深い。具体的には、①「切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要（K調査）」か、②「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるためにいくら必要（T調査）」かの2通りの設問を同じ属性の2つの調査対象グループに別々に割り当てて、各消費項目に対する必要な金額を尋ねている。

本章の分析で得られた知見で特に重要な点は、現行の生活保護基準額と比較して、「主観的最低生活費は、子どもの人数が増えてもそれほど上昇せず、すべての世帯規模で第2類費関連項目（世帯共通経費）の額が高い」という点である。結果として、「さまざまな属性をコントロールしても、主観的最低生活費のみで等価尺度は、生活保護基準やOECD基準より小さく、世帯規模が大きくなっても、主観的最低生活費はさほど大きくならない」（第8章, p.163を引用）。

日本の生活保護制度の生活扶助基準は、これま

で一般の低所得世帯の消費水準との均衡を図りながら、改訂が進められてきた。しかしながら、低所得世帯の支出に主に焦点をあてた生活扶助基準は、その低所得世帯の真の最低必要所得を十分に反映しているとは言えない可能性もある。例えば、Bishopらの2014年の研究(“Subjective poverty equivalence scales for Euro Zone countries,” *Journal of Economic Inequality*)が指摘するように、低所得世帯は生活費を非常に切り詰めて、貧困生活を送ることにはからずも適応してしまう点が挙げられる。そのような懸念を踏まえると、実際の人々の貧困に対するとらえ方を反映した主観的な尺度と消費上の尺度の整合性について、一定の検証が進められることには大きな意義がある。なお、Bishopらの研究では、経済の発達した国や社会政策が充実している国において、世帯規模の経済性がより働くという重要な知見が得られている。この点を踏まえると、同じ世帯類型でも居住地域の生活・福祉環境の違いによって等価尺度に有意な差が生じる可能性が考えられるので、主観的最低生活費を地域別に測定することも検討に値しよう。

これまでに紹介したように、本書は、生活保護制度を中心とする最低生活保障制度の役割について、データに基づく数量・計量分析の結果を非常

に幅広い視点からまとめており、日本の最低生活保障制度の実証分析に関する貴重な研究書の一つとなっている。特に、格差・貧困の問題が依然として大きな政策課題となっているわが国において、貧困の削減に向けての有効な処方箋をほかの諸外国の所得保障保障制度も踏まえ、さまざまな角度から論じている点は意義深い。(本書の第10章では、諸外国の給付付き税額控除や児童手当を日本に導入した場合の貧困削減効果について、シミュレーション分析が行われている)。

あとがきでも述べられているように、本書に収録された論文が執筆された期間やそれ以降、最低生活保障とかかわりが深い分野でさまざまな制度改革の動き(生活保護に至る前の段階の生活困窮者を対象とした「生活困窮者自立支援法」の施行(2015年)と改正(2018年)など)がみられている。生活保護基準自体も生活扶助、住宅扶助、勤労控除等の見直し等が2014年の改正で行われた。こうした新しい政策展開も、本書で展開されている1990年代、2000年代の最低生活保障の変遷ならびに各種の政策効果に関するさまざまな分析内容を踏まえ、比較・検討する形で論じられることが望ましい。本書の学術価値は高いと言える。

(うらかわ・くにお)