

最低生活費と生活保護基準の算定について

雀 部 猛 利

一、最低生活費の概念

わが国の社会保障体系のうちで、最も重要な位置を占めている生活保護法は、国民の最低生活を保障する最後の塞として「世界においても最も進歩したものと考へられる一つの総合的な無差別救済制度」である。この生活保護法を基礎づける原則的事項は「健康で文化的な生活水準を維持することができる」「最低限度の生活」を「無差別平等」に保障すると共に、「その自立を助長する」という任務を背負っている。近代国家における現代の社会事業が「劣等処遇の原則」(the Principle of Less Eligibility)の廃止を宿願として努力しているにも拘らず、現実には給付されている保護の水準は「生活というよりは単なる生存という水準」(Standard of bare subsistence rather than living)にまで引きずりおろされているのが現況ではなからうか。社会保障が目標として掲げている最低生活の概念も、わが国においては生活保護法によって支給される最低生活費の基準設定によって、その理念に関する具体的な水準が国家によって表明されているといわねばならない。憲法第二十五条が規定する生存権の保障は、生活保護法第三条において規定される最低限度の生活保障を意味するものであるが、具体的な生活水準の設定はすべて厚生大臣の定める基準によって測定することになっている。従って現実に法が提供する保護の実態は、そのときの国家財政や国民経済力の現実や社会的な諸条件によって、かなり非科学的にして非合理的な制約を受け、最低生活の理念が示すところの内容と少なからず乖離しているのが現実の姿である。

一般に最低生活という概念ぐらゐ多義的な解釈がなされているものはない。従つてそれを貨幣量にて表現するときには、最低生活費が弾力性のあるかなり広範囲の幅をもつ貨幣量で示されるため、その客観的性格さえも疑わしく感ぜられることもある。通常世間において広く理解されている最低生活の概念には三つの形態が存在する。すなわち第一には人間の生理的な限界生存費で以て示される最低限度の生活である。これ以下では飢餓または半飢餓に陥り、精神的荒廃は勿論のこと、その肉体的な低下をも顯わす限界的な生存生活で、この水準を維持する生活費のことを限界生存費と呼んでいる。これは歴史的な救貧法 (the Poor Law) における救済基準に準ずる被救恤的な生活水準 (Pauper Level) であつて、その日を辛うじて生き抜くことのできない衣食住の基本的な最低限界点として示されているものである。従つてそれは決して動物的な生存の限界とは自ら異なるもので、常に歴史的に形成される人間生存のある一定様式とそれに対応する文化的・社会的な生存資料の最少限を摂取する現存社会の人間的な生理的生存の限界点である。しかしこれよりもやや高い水準において最低生活の基準を求める理念も存在する。すなわち、それは謂わば労働力の再生産を可能ならしめる生計的な最低生活の限界点として、最低賃銀理論 (the Minimum Wage Theory) によつて維持されようとしている最低生活水準線である。かつてリカードが指摘した如く、労働力の自然価格は「労働者をして相互に増加または減少することなしに生存し、かつその種族を永續するに必要な価格」であり、またそれは「労働者および彼の家族を支えるために要求される食物、必需品および便利品の価格に依存する」ものであるから、労働賃金を決定する基準は、労働者およびその家族の生活を支えるに必要な最低費用、すなわち、労働力再生産費であるが、現実には労働力の自然価格は市場価値によつて脅やかされている。それ故に「労賃は常に労働力の再生産費以下に低落し、労働者の生活内容は窮乏化に追い込まれ、その一定数は救済の対象となる」傾向性を帯びている。最後に考えられる最低生活の理念は、社会的な人間の文化的な福祉限界点として理解されるものである。それは「労働力の永続的かつ積極的な再生産費、すなわち技術的熟練を習得するに必要な時間や教育費の如き、また次の時

代の労働力の担い手たる子女の教育費、家族の保健、娯楽、教養の如き文化費を含めた最低生活費」によって享受される生活である。このような健康で文化的な最低限度の生活は、人たるに値する生活であって、その時代の歴史的、社会的欲求を充足しうる文化的水準の最低基準線を示すものである。従ってこのような福祉的な最低生活基準が維持されるならば、労働力はおのずから永続的かつ積極的に拡大再生産ができるのであって、この基準に照応する最低生活を国民が享受しうる権利に対して、日本国憲法はその政治的責任を明示していると理解する立場が存在するのである。

しかしながら、現実にはこれらの最低生活線も理念的な概念範疇に止まり、生活保護法の対象として関係づけられる被保護者にとっては、人間的な生存限界線がその最低生活線として意識されるが、働く貧民階層にあっては、労賃における生計的限界線がその最低生活線として当面の関心を示しつつ、究極的にはいずれの立場も共により上位の最低生活基準を客観的に位置づけてゆこうとする意向を示している。

以上の如く最低生活に関する概念規定は、歴史的にも社会的にも多様性を帯び、それぞれの立場からいろいろな概念が設定されてきた為に、その水準を維持するに足る貨幣量としての最低生活費もまたかなり弾力性のある幅と伸縮の自在性を負わされながら、現実の場で捉えられてきた。すなわち歴史的救貧法 (the Poor Law) における救済基準として設定された被救恤的生活水準 (Pauper Level) やラウンツリー (S.Rowntree) の貧乏線 (Poverty Line) やダグラス (Paul H. Douglas) の貧乏水準 (Poverty Level) や生存最低費水準 (Minimum of Subsistence Level) などは、生存限界線を生理的最低生活水準として設定されたものである。処がエンゲルがベルギー労働者の生活水準の変化を測定しようとして用いた限界数字 (Grenziffer) は、生計的な生活限界線にまつわる概念であると看做すことができる。更にまたダグラスの謂う最低健康体載水準 (Minimum Health and Decency Level) やエンゲルの謂う貯蓄可能線などは、文化的な最低生活線と関聯づけられる最低生活水準として理解することができるのではなから

うか。

それでは現行の生活保護法における第十七次改訂にあっては、いかなる生活水準を最低生活費として設定しているであろうか。一般に最低限度の生活費および公的扶助における最低限度の生活費については、大別すると次のような考え方が存在する。すなわち、第一の考え方は、最低限度の生活費というものは健康の保持やその他の要請から、栄養学、生理学、医学などの研究によって純生理学的な課題として客観的に定まるものだという素朴な現象論としてアプローチする立場である。第二の考え方は、最低限度の生活費は純生理学的な要素の他に社会科学的な要素を挿入し、総体としての国民所得や賃銀水準などとの関聯において客観的に定まるという社会科学的な現象論としてアプローチしてゆく立場である。第三の考え方は、最低限度の生活費は心理学的および社会学的要素を挿入し、寧ろそれは国民生活の実態などに対応して相対的に定まるものであるという観点からアプローチする立場である。廻がこれらの三つの立場と関聯させて公的扶助における最低限度の生活費を設定する場合には、具体的な算定をいかに積み上げれば最も妥当性が成立するといえるかは甚だ疑問である。

公的扶助における最低限度の生活費は純生理学的な立場から決定すべきものであると考えるべきか。あるいはまた社会科学的分析要素を加味しつつ生理学的に決定すべきものであると考えるべきか。それとも現段階においてできる限り多元的な諸要素を考慮しつつ、理論的かつ客観的に決定すべきものであるが、その際とくに国民所得、賃銀水準、国民の生活感情、国家の財政力などをも併せて勘案しながら決定すべきものであると考えるべきであるのか。あるいはまたそれとも公的扶助における最低限度の生活費は、国民が相互に一定限度の生活を保障し合う社会的連帯の国民感情や、その地域やその時代における生活習慣をも考慮に入れて相対的に定めるといふ考え方に立つべきであるのか。こうした諸観点については学者の間にいてさえ、その意見は必ずしも一致しているとはいえないのが現状である。

二、保護基準の算定方式

わが国における保護基準の算定方法は、昭和二十三年八月以来、昭和三十六年四月の第十七次改訂に至るまで、マーケット・バスケットによる積み上げ方式を採用してきた。マーケット・バスケット方式は理論生計費方式の一種であって、ある一定の世帯構成を想定して飲食物費をはじめすべての各費目を最も科学的であり、合理的であると考えられる根拠に基いて算定して、理論的に最低の生活水準と考えられる生計費を積み上げ方式で設計するものである。

厚生省が戦後十数年の長きにわたって採用してきたマーケット・バスケット方式も第十七次改訂より破棄されるに至ったが、その主な理由は次のような諸点にあった。すなわち、われわれの日常生活における生活費の総体は、一定の生活水準をある程度まで示していると看做することができるが、日常生活のなかには若干の無駄と非合理的な生活慣習が含まれているために、生計費目の個々の具体的なものについては合理的な根拠のないものが存在している。処がマーケット・バスケット方式を採用する場合には、生活費の積み上げ設計が、完全に合理的かつ科学的であればあるほど非現実的なものとなり、実態の生計から乖離するような結果を招くものとなる。とくに飲食物費以外の諸経費については、実態に即する費用を計上することが著しく困難であるために、実態生計との乖離が甚だしくなってくるので、この結果マーケット・バスケット方式は飲食費偏重にならざるを得ないという見解を示している。

厚生省が指摘する第二の点は、物価の変動との関係である。生活費はそのときどきの時点における生活水準や物価の上に組み立てられているものであるから、保護基準もまたそのときどきの時点における生活水準や物価を反映させて、これを採り入れなければならないのは当然である。処が飲食物費以外の積み上げをも凡て設計しなければならぬマーケット・バスケット方式では、どうしても各費目の採択が恣意的にならざるを得ないので、これらの生活水準や物価を着実に十分反映させることが極めて困難であるという見解を示している。

以上のような二点から厚生省では生活保護基準の第十七次改訂以後はエンゲル方式を最低生活費の算定方式として採用するようになったのである。処が著者をして言わしむるならば、われわれの日常生活のなかには、確かに厚生省が指摘する如く、若干の無駄と非合理的な生活慣習が日常生活のなかに含まれていることは事実であるが、最低生活を脅やかされているような生存限界線にあるボーダー・ライン層にあっては、このような生活上の無駄は殆んど無視されてよいほどまでに縮小せざるを得ない状態におかれており、生きるためには無駄な生活慣習は必然的に切り捨てざるを得ないのが現実ではなからうか。それとも厚生省の見解では最低生活線上にあるボーダー・ライン層の生活でさえも、なお生活の無駄と非合理があり、これを寛大に認めるときには全物量方式による理論生計費をどれほど合理化しても現実との乖離が甚だしいというのであろうか。また第二に指摘された生活水準と物価との関聯においても反論の余地がある。すなわち国民大衆が現実の生活のなかで採択する生活費目は恣意的な性格を帯びているために多様性を呈するとしても、最低生活線上を彷徨するボーダー・ライン層にとっては、経済的な制約を受けているために費目の恣意性もおのずから極度に圧迫され、生活の諸費目も極めて単純化されているのが現実である。そこにはもはや人間の自由な意思や恣意性が充分発揮できるほどゆとりのある生活ができない処にまで迫いつめられているのではないだろうか。それにしてもボーダー・ライン層が消費する諸費目に關する物価の変動指数が正確に把握されていない限り、全物量方式による理論生計費の算定も現実には困難を生ずることも確かである。

三、エンゲル方式と保護基準

エンゲル方式は実態生計費方式の一種であるが、最低限度の生活を示す根拠を飲食物に求め、ある世帯構成を想定して、その世帯の必要栄養量をとるためマーケット・バスケットによる積み上げて算出し、この飲食物費を支出して生活している世帯を実態調査の結果から探し求める。そしてその世帯の総消費支出を最低限度の生活費とするので

ある。従つてこの方式においては、求められた世帯において飲食物費が消費支出に占める割合が、この世帯の生活水準の高さを現わすことになり、このエンゲル係数を利用して生活水準の高さを一つの指標として最低限度の生活費を算出しようとしているのである。

厚生省が生活基準額を算定する基礎として想定している世帯は、三十五才の男、三十才の妻、九才の男児、四才の女児からなる日雇人夫の世帯であるが、この世帯が日常生活に必要な必要所要量と熱量をマーケット・バスケット方式にて算定すれば飲食物費は八〇二九円七二銭となる。

四人世帯における飲食物費

主	食	費	3159円94銭	
副	食	費	3316 01	
調	味	料	442 05	
嗜	好	品	24 84	
※基準外飲食物費			1086 88	
計			8029円72銭	
※基準外飲食物費の内訳				
育	兄	諸	費	95円00銭
勤	労	控	除	661 38
学	校	給	食	330 50
計			1086円88銭	

そこで第十七次改訂における保護基準を算定するために、総理府統計局のFIESの実態調査の結果から実在する生計費が採用された。すなわち有業人員が一人である東京都の四人世帯のうちから、消費支出階級が一万円から二万円までの勤労者世帯をとり、その年平均一ヶ月間の収入と支出に関する実態調査結果を採用したのである。その結果算出されたエンゲル係数は五七・九七であったので、四人世帯における飲食物費から、消費総額を換算すれば一三、八四九円二二銭となる。この場合におけるエンゲル係数の算出には、昭和三十四年一月より十一月までを平均した東京都勤労者世帯の消費支出を次の四階級別に区分して調査した結果から導き出したものである。

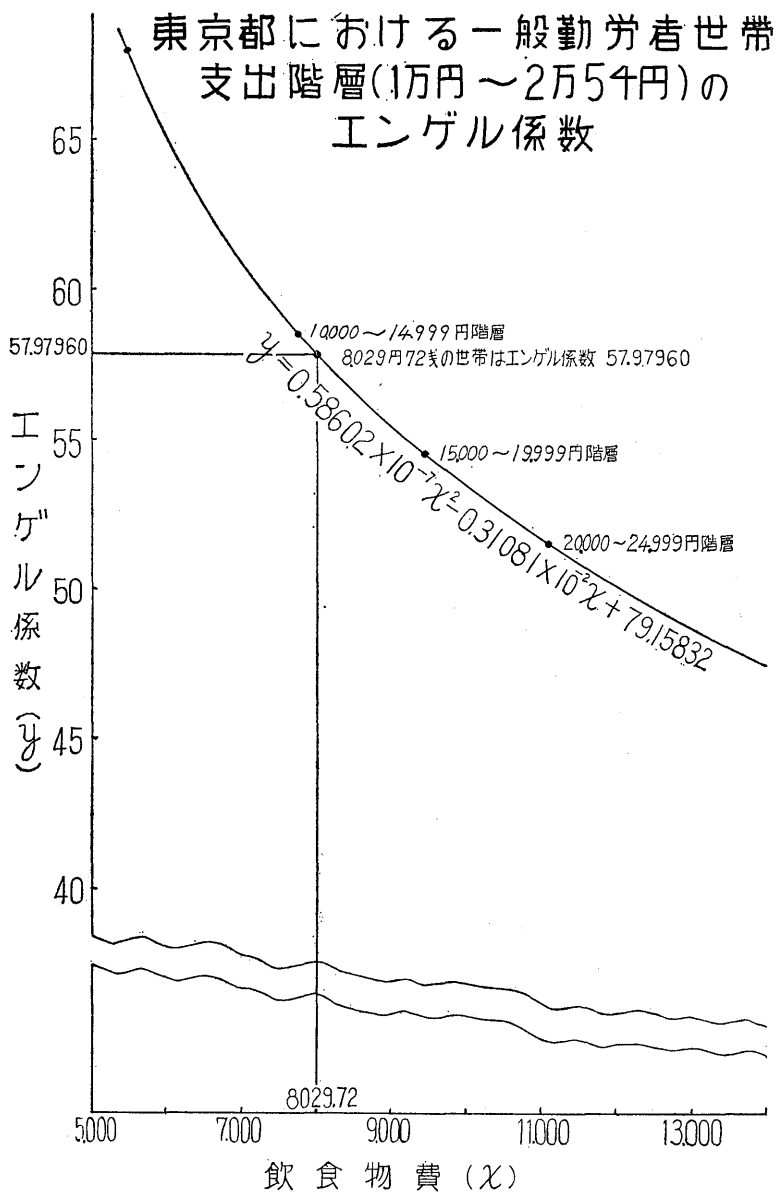
消費支出階層別勤労世帯一ヶ月間の収入と支出

(東京都FIES4人世帯、有業人員1人) 34/1~11

支出階級別	平均	1万円未満	1万5千円未満	2万円未満	2万5千円未満
世帯数	379	3	39	130	207
世帯人員数	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
有業人員数	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
実収入	24,105	10,000	17,682	20,602	27,719
支出総額	35,768	21,454	26,354	30,685	40,942
実支出A	20,476	8,184	13,607	18,234	23,356
消費支出B	19,221	8,184	13,138	17,394	21,674
食料費F	10,229	5,569	7,709	9,539	11,204
穀類	2,718	1,438	2,286	2,722	2,816
米類	2,145	1,121	1,724	2,121	2,254
麦・雑穀	71	4	121	84	54
パン類	332	132	264	341	342
その他	170	181	177	176	166
その他の食料費	7,166	4,131	5,310	6,550	7,946
生鮮魚介	586	486	461	528	647
塩干魚介	237	153	201	222	254
肉類	613	343	428	525	708
乳卵類	907	454	438	780	1,082
野菜類	800	630	697	713	877
乾物・海草	184	146	194	186	182
加工食品	902	840	885	916	896
調味料	653	418	559	641	682
菓子類	598	195	399	580	652
果物類	375	132	308	361	401
酒類	415	77	161	312	532

飲 料	222	37	98	197	263
外 食 費	674	220	481	589	770
住 居 費	1,474	23	1,253	1,396	1,585
家 賃・地 代	774	—	1,075	847	683
設 備・修 繕	128	13	14	135	147
水 道 料	117	—	79	107	132
家 具・什 器	202	10	85	120	278
光 熱 費	1,068	138	659	956	1,229
電 気・ガ ス	758	138	511	659	875
そ の 他 の 光 熱	304	—	148	297	342
被 服 費	1,373	221	742	1,013	1,736
衣 料 費	786	—	471	563	997
身 の 廻 り 品	527	221	250	393	668
雑 費	5,077	2,233	2,775	4,490	5,920
保 険・医 療	550	40	189	432	700
理 容・衛 生	768	834	556	713	841
交 通・通 信	355	233	125	335	412
教 育 費	461	—	191	468	514
文 房 具	76	—	38	62	94
教 養・娛 楽	761	216	603	747	817
贈 答 費	398	187	206	331	480
そ の 他 の 交 際	200	50	85	177	238
た ば こ 類	270	120	286	255	278
仕 送 り 金	20	—	—	3	34
負 担 金	113	20	34	100	138
損 害 保 険 料	99	—	77	102	102
そ の 他 の 雑 費	951	533	381	720	1,200

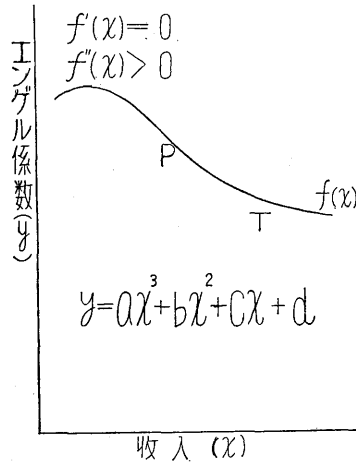
非 消 費 支 出	1,255	—	469	840	1,632
勤 労 所 得 税	322	—	33	185	467
そ の 他 の 税	286	—	93	192	385
社 会 保 障 費	623	—	343	466	803
その他の非消費支出	24	—	—	27	27
実支出以外の支出	5,512	1,067	1,813	5,002	6,594
貯 金	2,591	1,067	696	2,432	3,069
保 険 掛 金	1,053	—	423	885	1,293
借 金 返 済	549	—	183	465	678
月 賦 払	539	—	88	426	703
掛 買 払	653	—	244	664	733
有価証券購入	6	—	—	—	12
その他の財産購入	52	—	—	117	22
そ の 他	69	—	179	13	84
翌月への繰越金	9,780	12,203	10,934	7,449	10,992
記 入 不 備	—	—	—	—	—
現 実 支 出	719	—	138	556	942
消 費 支 出	719	—	138	556	942
食 料 費	345	—	113	267	442
住 居 費	253	—	—	187	345
光 熱 費	6	—	—	—	12
被 服 費	60	—	21	57	71
雑 費	55	—	4	45	72
非 消 費 支 出	—	—	—	—	—
F / A	49.95	68.04	56.68	52.31	47.97
F / B	53.21	68.04	58.67	54.84	51.69



家計の分析において重要な役割を演じているエンゲルの法則は、ただ単に家計における収入の上下に対応して、その支出のなかで占める飲食物費の割合が、一定の変動をするということだけでなく、他の家計費目にも活用が適用され住居費に関するシュワーベの法則や被服費に関するオグバーンの法則を産み出し、家計分析における重要な経験的法則の基礎を確立した。その後、家計に関する分析はアレンやボウレイによって発展的に受けつがれた。(R. G. D. Allen and A. L. Bowley: *Family Expenditure, A study of its Variation* 1935) すなわち、家計における各費目の支出線が収入の上下にともなうて概ね直線的な方向を示すという謂わゆる直線的支出の法則性を中間層家計の統計的觀察結果から導いたのである。一般に家計は消費によって得られる効果の総和が最大になることをめざすものであり、支出は限界効用均等の法則に従って、各消費財に配分されるので、各消費財の価格比と限界代替率との均等の法則が支配するように消費財が選択される傾向を帯びていることは、収入の増加にともなうて下級財 (inferior goods) から上級財 (superior goods) へと消費財の選択移行がなされたり、収入の減少にともなうて、その逆の選択が行われることを意味するものである。しかも現実の家計における収入が減少するにつれて支出における各費目も減少してゆき、それがあつた程度まで減少すると遂にはその費目に対する欲求が最低限度の絶対必要を残しながら、それ以上の相対的な必要を次第に放棄せざるを得なくなる。従つて欲求不満の形において消費曲線が横軸に対して抵抗を示すようになつてくる。また収入が逆に上昇する場合にも、ある程度以上の上昇をみた後は、欲求の飽和状態が次第に現われて、消費曲線は横軸の方向に吸引されてゆく傾向がみられるのである。そこで森田優三教授が戦後の資料で分析された如く、収入の低下の過程においては、各費目はその内部において上級の品目が下級の品目によって代替されてゆくが、しかし被服費や雑費が零になる以前に飲食物費が相対的に減少し、エンゲル係数の増加が停止する現象が発見される。これは最低生活線上を彷徨する階層にあつては、既に栄養の絶対的な必要量を割つて、そこでは無理な節約が強制されているためにエンゲルの法則が適用されなくなつてゐるというのである。そこで、このエンゲル係数の極

大点をもって正常な健康の保持が脅やかされる最低生活費を決定する基準と考えるべきだと主張された。(森田優三「エンゲル法則の停止」『東洋経済新報』昭和二十三年三月二十七日号)

このような現実の家計を収入と支出との関係において示す場合には、一般に三次曲線で表現することができる。



に曲線はPで上に凹である。 $f''(a) < 0$ なるときは、その逆である。従って $f'(a) = 0$ にして $f''(a) < 0$ なるときは $f(x)$ は $x=a$ にて極小となり、 $f'(a) = 0$ にして $f''(a) < 0$ なるときは $f(x)$ は $x=a$ にて極大となる。そこでエンゲル係数が極大値をとるとき、最低生活における飲食物費の割合と看做することができる。従ってこのエンゲル係数の極大点をおさえてエンゲル方式による最低生活費を算定する場合には、厚生省のエンゲル方式とどんな関係になるのか検討してみることが必要である。

曲線 $y=f(x)$ 上の一点Pにおける切線PTを引き、Pの近傍において曲線がPTの上方にあるとき、曲線はPにて上に凹となり、反対に下方にあるとき曲線はPにて下に凹となる。従って切線がy軸に平行なときは凹凸はない、一般にPの前後にて凹凸が入れ替るときは、Pを曲線の彎曲点 (Point of inflexion) と呼んでいる。切線がy軸に平行なときも彎曲点になることもある。そこで $f''(a) < 0$ なるとき (即ち $x=a$ における $f''(x)$ の値で、これを第二次微係数という) $f''(x)$ は $x=a$ にて増加の状態にあるから、切線PTがx軸の正の方向となす角 α は増大しつつある故

On the Connection with the Standard of the Livelihood Protection and the Minimum Cost of Living

Résumé

1. We may have three different views on the calculation of the minimum cost of living, because many kinds of interpretations about the conception of the minimum cost of living may be put on.

2. The market-basket system has ever been used on the calculation of the protection standard of the Livelihood Protection Law, but the Engel's method was used since the 17th revision of the Livelihood Protection Law was carried out.

3. How the Engel's coefficient decides on the calculation of the minimum cost of living by the Engel's method is the most important problem, therefore it is very necessary to examine closely the connection with the Engel's coefficient using by the Ministry of Health and Welfare and the maximum value of the Engel's coefficient.