HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	生活保護における加算の意義の検討と運用についての考察
Author(s)	渡辺, 真央人
Citation	北海道社会福祉研究, 37, 13-19
Issue Date	2017-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66156
Type	journal article
File Information	hssw37-2.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

【研究ノート】

生活保護における加算の意義の検討と運用についての考察

Discussion on significance of additional payments in public assistance and a consideration for its utilization

渡邊　真央人（札幌市役所）

要旨

ここ数年，生活保護改革の中で，様々な生活保護基準が引き下げられ，一部の加算は廃止された．しかし，一連の改革の中で，障害者や母子家庭の親などに対する生活保護費の加算の意義はあまり議論されていない．廃止された老齢加算などについて，学説は，廃止そのものに批判的な見解，廃止に理解を示しつつも生活保護基準全体の見直しを同時に行う必要性があることを指摘する見解など，様々なものがある．報告者は，加算の存在意義は，生活保護法の趣旨を踏まえ，継続的な特別需要がある人々の最低生活を保障するところにあると考える．そして加算額の根拠は，生活保護基準の妥当性という視点から包括的に捉えて見直す必要があると考える．また，生活保護制度では特別需要を補うものとして一時扶助もあるが，それは継続的な特別需要を補うものではないため，加算と一時扶助が補う特別需要が異なることを明確にして生活保護制度を運用していく必要がある．

Keywords：生活保護，加算，一時扶助，特別需要，最低生活の保障

1．生活保護法の改正

ここ数年，生活保護制度は大きな変革の波の中にある．2013年から2015年4月にかけ生活扶助費が段階的に引き下げられ，最大で約10%の下げ幅となった．また，生活保護費の減額は，生活扶助費のみならず，2015年4月には，住宅扶助費の引き下げ及び寒冷地域における冬季加算の引き下げが決定され，同年7月から実施されている．こうした生活保護基準の引き下げの根拠として，「生活保護基準部会報告書」（社会保障審議会2013）では，デフレによる物価下落による一般低所得世帯と被保護世帯における生活費の逆転などが挙げられている．

生活保護基準の引き下げが実施されるのと並行して，2014年7月には，自立支援策の充実や不正受給対策，扶養義務者への照会強化などを中心とした生活保護法の抜本的改正が行われ，1950年以来の大改正となった．しかしながら，1950年の大改正によって新生活保護法に新設された生活保護基準に関する規定（法第3条及び第8条）が見直されることはなく，依然として，日本の生活保護基準は「この法律により保障される最低限度の生活は，健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」（法第3条）とされたままである．

生活保護制度は，自立支援と経済的給付との二本立てで構成され，経済的給付としての生活保護費の支給額は，被保護者の居住する市区町村を6つの級地に分け，各扶助につき級地別の支給額が設けられている．このうち，生活扶助費の第一類費は，食費や被服費を賄うものであり，世帯構成員の年齢と各級地とで区分された本体部分をベースに，妊産婦や障がいなどの対象者の属性に応じた金額を加算することによって定まる．また，光熱費，通信費を賄う第二類費は，世帯単位で，居住地域の級地区分により基準額が設けられている．

ところで，生活保護基準については，ここ数年来の大幅な引き下げに先立ち，生活扶助第一類費に含まれる各種加算の減額，廃止が行われており，2006

年4月には老齢加算が，2009年4月には母子加算が全面的に廃止されるに至った．母子加算は，その後2009年12月から復活したものの，加算の適否を含め，現状では，生活保護基準については，引き下げの方向に動いていると言える．

そこで本稿では，生活保護基準のうち特に問題となっている加算に注目し，その意義を検討し，生活保護制度の中で被保護者の最低生活を保障していくためには，どのように運用されるべきかについて考察する．

2．加算の意義と加算をめぐる先行研究

生活保護法の改正に触れて，厚生労働省は，本当に保護を必要とする国民を救済できる制度運用を目的とする，としているが，特に，2006年，2009年に行われた各種加算の廃止について，学説上その政策決定に異議をはさむ見解は多い．

たとえば海野(2004)は，高齢世帯，母子世帯それぞれの平均所得者，生活保護非受給の低所得者及び被保護者の食費や教育費等の支出割合を比較し，高齢被保護世帯では，満足な介護や娯楽，教養を楽しむ余裕はなく，衣食だけが賄われているだけの生活であるとし，母子世帯では，教育費や通信費の面で一般世帯と格差が広がり，次世代への低所得の連鎖が生じる可能性を指摘している．

特に老齢加算については，その設立の経緯や老齢福祉年金の存在から，廃止の方向性に一定の理解を示しながらも，高齢者世帯の社会生活にまで配慮した生活保護基準の設定の必要性を主張する見解が多い．石橋(2009)は，老齢加算の特別需要の理由が高齢者の大半に該当するのであれば，それらは「特別需要」として老齢加算によって補われるのではなく，生活扶助費本体部分の中で調整されるべきであるとして，その廃止に一定の理解を示している．井上(2010)は，被保護者の生活実態に関わる裁判所判断について，厳しい制約，節約を甘受しなければならない被保護者の実態を把握していないとし，大友(2006)は，貧困発生の構造的把握を行い，貧困の程度の絶対的把握を見直すべきであると主張している．また，石橋(2009)は，母子加算については，現状の子供の人数に応じて加算していく運用の見直しの必要性を指摘している．以上，これらの見解は，加算そのものの存在意義や運用方法に疑義を申し立てているものであり，学説上，加算を廃止した後の生活保護基準の内容を肯定したものはほぼ見られない状況である．また，加算廃止に伴い各地で提訴された訴訟においても，加算廃止自体を認めながらも，それに伴い最低限度の生活水準の在り方を再検討すべきとしたものも少なくない．

このように，加算については，廃止そのものに批判的な見解，加算の廃止に一定の理解を示しつつも，生活保護基準の見直しの必要性を指摘する見解がある．いずれも，現状の生活保護基準の厳しさを指摘し，その見直しの必要性を求める点で一致する．これらの研究のうち，加算そのものを沿革や意義という側面から検討したものは，石橋らの研究である．しかし，石橋は，老齢加算の意義を特別需要に対応したものとする立場から，老齢加算の特別需要性を疑問視し，生活扶助全体の中で検討すべきとしつつも，生活扶助費本体部分によって代替すべき具体的な需要の内容までには言及していない．また，加算の意義を視点とした加算額の妥当性についての議論も少ない．

加算の意義については，学説上諸説あるが，池田(2009：57)らによる「被保護者の個別的な特別需要を補填することではじめて最低生活が保障されるもの」とする見解が概ね主流であると考えられる．また，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（社会保障審議会2004）においても「加算は，被保護世帯の特別の需要に対応する方策の一つとして，歴史的な経緯で設けられてきたものであり，必要即応の観点，実質的最低生活の確保の上から検討する必要がある」給付と説明されている．かつては生活保護基準がマーケット・バスケット方式によって定められていたため，加算を除いた生活保護基準ではどの範囲の物品が購入できるのか比較的明確であった．そのため障害者や母子家庭の親など，特別の需要がある属性の人々にとって加算を除いた生活

保護費で購入できるものでは最低生活を維持できないのであれば，その属性の人々も実質的最低生活を確保できるように加算を行う必要があると考えられたのである．

たとえば，母子加算の場合，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料」（社会保障審議会 2003)によると，特別需要の根拠について「配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して，通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填，社会的参加に伴う被服費，片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用などが余分に必要となる．」としてきたことが説明されている．学説上も，村上(2012)は，加算の本質を特別需要に適合した支援と考える立場から，特別需要に基づく衡平性の観点から分析し，加算は「ある種の社会的カテゴリーが共通して被っている不利性から生じる特別なニーズに応じている」として，その妥当性を主張している．しかしながら，これら特別需要の具体的金額を算定することについては，実質的に困難であることを厚生労働省が認めており[i]，特別需要を補填するものとして現在の加算額が妥当なのかという議論はほぼされていない状況にある．

これに対し，加算は，他法他施策の影響を反映させるためのものであるとする見解がある．篭山(1978：159)は，老齢加算について「老齢福祉年金の効果を被保護者にももたらすための加算」であるとした．実際に，老齢加算額は，老齢福祉年金の増額に合わせて増額になっている．また，全国社会福祉協議会編『生活と福祉』1976.2 によると，社会保障制度審議会において「福祉年金がより生活保障的な方向を目指すにあたっては，・・・生活保護等との配慮が必要であろう」と議論がなされ，厚生省保護課長も「老齢・母子・障害者の三加算方式の改正について」（厚生省 1976）において，各自治体に対し「(福祉年金が)敬老年金的なものから，その性格が次第に変貌しつつあるので，・・・加算の額としては，・・・限度を超えるものになった」と福祉年金と老齢加算の関係を認める通達を行っている．この通達は，生活保護基準の定められ方がマーケット・バスケット方式から昭和 35 年にエンゲル方式，昭和 40 年に格差縮小方式に変遷したことによって，加算を除いた生活保護基準がどのような消費需要に対応したものなのかが曖昧になり，加算額が妥当なのか判然としなくなったことが背景にあるものと思われる．つまり，加算がどのような特別な需要を補填しているのかが判然としなくなったため，他法の効果を反映させるという形で新しい意義を加算に見出し運用していこうと考えたものととらえることができる．そして，こうした他法による給付と加算の関係については，老齢加算のみならず母子加算や児童養育加算にも認められる．つまり，母子加算の対象者は児童扶養手当の支給対象者の拡大に合わせて拡大されており，児童養育加算の額は，児童手当（子ども手当）の金額と一致するのである[ii]．

最後に，加算の意義を政策的目的ととらえる見解がある．

この見解は，一連の母子加算廃止から今日までの議論に表出している．つまり，「通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填，社会的参加に伴う被服費，片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用」など現在発生している特別需要を母子加算の根拠とするのではなく，厚生労働省は，「生活保護基準部会資料」（社会保障審議会 2016）において，子の就労支援など，将来に向かって貧困の解消を図るなどの政策的目的を母子加算の根拠として説明したのである．これは加算の意義を，現在発生している特別需要の補填ではなく，政策的目的にあると整理したものであると言えよう．

ところで，母子加算は，「母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高いこと，母子加算を除いた生活扶助基準額が，一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している」（「生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料」（社会保障審議会 2003））ことを根拠に一時廃止となった．その後，民主党政権となってから，ひとり親世帯の貧困が次世代へ連鎖している状況にあるといった視点からその必要性が主張されて母子加算は復活した経緯がある．ここで留意すべきなのは，母子加算の復活は，あくまで

もひとり親世帯で生育する子どもの将来に向かっての貧困の解消を図るという政策的目的に焦点をあてたものであり，母子加算の設立時の特別需要の根拠と乖離している点であろう．ひとり親のみで未成年者を養育する世帯の最低生活を保障することに付随する特別需要とみなす場合と，ひとり親世帯の将来に向かっての貧困の解消を図ることに根拠を見出す場合とでは，妥当である加算額も相違するためである．

このようにしてみると，加算は，その存廃も含め，加算そのものの存在意義と，生活保護基準の妥当性という視点から包括的にとらえて見直す必要があると考えられる．なお，報告者は加算の意義は，学説の主流のとおり，「被保護者の個別的な特別需要を補填するもので，はじめて最低生活が保障されるもの」と考える．他法他施策の影響を反映させるとする説は，そもそも保護の補足性を定めた生活保護法第４条と矛盾するし，政策的目的とする説では，現在の困窮の程度に応じて保護するという生活保護の理念と矛盾するからである．

３．一時扶助と加算

加算の意義について，個別的な特別需要を補填するもので，はじめて最低生活が保障されるものとしたが，この場合の「特別需要」は「継続的に発生する特別需要」として改めて整理をすべきと考える．特別需要にも，一時的に発生する需要や継続的に発生する需要など様々なものがあるからであり，この点を明確に整理しておかなければ，室住(2013：97)，岩永(2011：296)らが指摘するように，加算が廃止されることによって，非加算の被保護者より保障される生活水準が下がることになるのではないかという問題に答えることができなくなるからである．この問題について，「加算を含めた基準，加算が廃止された基準，どちらの基準も最低生活を保障する」と説明するのであれば，廃止された加算が補填していた需要は，①基準生活費本体部分，②一時扶助のどちらかで代替されると理解する必要がある．このうち基準生活費本体部分で代替することについては，老齢加算のように年齢に応じて加算されるものについては論理的に可能であるが，実態として，老齢加算の廃止時に本体部分で代替されるような運用は行われなかった．また，母子加算のように世帯内の関係性に応じて加算されるものはそもそも不可能であることから，本稿では，一時扶助で代替されるか否かについて検討する．

ところで生活保護制度では，「被服や家具什器の更新その他通常予測される生活需要については，経常的最低生活費の範囲内で賄われること」を原則としていることから，一時扶助はその例外の条件を満たした場合に支給されるものと考えられる．厚生事務次官は，「生活保護法による保護の実施要領について」（厚生省 1961）において，一時扶助の性質について「臨時的最低生活費（一時扶助費）は，・・・最低生活に必要不可欠な物資を欠いていると認められる場合・・・臨時的に認定するもの」であり，「特別条件下における臨時特別の需要に対応する」と通知している．厚生労働省が想定する具体的な「特別条件下での特別需要」には(1)出生，入学，入退院等による臨時的な特別需要，(2)日常生活の用を弁ずることのできない長期療養者について臨時的に生じた特別需要，(3)新たに保護開始する際等に最低生活の基盤となる物資を欠いている場合の特別需要が挙げられている．このように一時扶助は，継続的なものに対応する趣旨はなく，一時的に生じる特別需要に対して支給される給付であるため，その都度，行政機関への一時扶助申請の必要が生じる．

一時扶助の種類には，おむつ代などの被服費，家具什器費，移送費，入学準備費，就労活動促進費[iii]，その他があり，その需要を満たす必要最小限度額を支給する旨が定められている．そして条件を満たせば，何度でも申請が認められるものである．

このように一見すると，一時扶助，加算とも，被保護者の特別需要に対応して給付される扶助という点で同様の性質を持ち，加算の代替として一時扶助を申請することが可能そうである．実際に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料」(社会保障審議会 2004)によると，社会保障審議会における一

連の母子加算廃止に向けた議論の中で，一時扶助による代替という議論も出ていた．しかしながら，加算は，要件が満たされれば給付され，基準生活費（経常的最低生活費）に含まれるのに対し，一時扶助はあくまでも，臨時的に特別需要を満たす必要が生じた場合，それらが基準生活費で賄いきれない場合に給付される扶助であるという点，において，両者は大きく違っている．この相違について，制度制定初期に，当時の厚生省官僚である石井(1956)は，加算は一般的な特殊需要費であり，一時扶助は，実体の多様性，複雑性に伴う特殊需要であり一般的基準をもっては律しがたく実態に応じて個別的に支給する以外に方法がないものに対して行うものとして区別される，としている．この区別は今日としても運用上の原則とされており，加算が，要件を満たせば，定まった一定金額が毎月基準生活費として「継続的に」給付されるのに対し，一時扶助は，上限がある中で，被保護者の最低生活を保障するために必要最低限と判断された金額が「その都度」支給されており，石井のいう性質上の区分には適合性が認められよう．言い換えるならば，一時扶助で代替できるから加算を廃止しても最低生活は保障されるという議論は，それぞれの性質が異なることから成り立たないということになる．

しかし，この区別は近年新たに設けられた「一律に継続的に給付する一時扶助」と整合性がない．具体的には，就労活動促進費や，母子加算廃止後にその代わりとして設けられた 2009 年まであったひとり親世帯就労促進費である．これらは被保護者個々の特別需要ではなく，一般的な基準に基づいて一定期間の間支給される．また，ひとり親世帯就労促進費については，保護変更申請書を徴することなく，職権で給付できるとした点[iv]についても，実態に応じて個別的に支給する以外に方法がないものとした制度制定当初の定義と異なっているように思われる．事実上，これらは布川(2009：31)が指摘するように，特別需要の補填ではなく，就労への「インセンティブ」という政策的目的に基づいて設計されたように思われる．

このような新しい一時扶助の必要性は，本来であれば，継続的な特別需要は加算，一時的な特別需要は一時扶助という原則を踏まえて検討しなければならなかった．そのうえで生活保護制度は，「就労のインセンティブ」「貧困の連鎖防止」にどう向かい合って運用していくことができるのかという議論をしなければならなかったはずである．制度制定当初からの区別が混乱しているのが今日の運用の実態である．

4．最低生活費と加算の今後

現在の生活保護法の原形が制定されたのは，戦後 1946 年のことである．その後 1950 年，生活保護をはじめとした社会保障費の改善の必要性から，生活保護法の大幅改正が行われた．岩永（2011：88）によると，生活保護基準が，必要摂取カロリー量の 100%を充足させるものではなかった中で，就学前の児童を擁する世帯に対して「心理的必要」という視点から育児諸費としての加算，身体障碍者の介護加算が制度化された．

その後，生活保護基準は，様々な方式を経て現行の水準均衡方式に至っている．マーケット・バスケット方式から幾度かの算定方式の変更が加えられたものの，岩永(2011：257)によると，最低生活費の根拠としているのは，無業の成人からなる世帯の必要摂取カロリーの充足，から変わらないとされている．最低生活保障基準が，果たして保護の内容として適切であるのか否かについては，賛否はあるが，「必要摂取カロリー」を核にした基準算定では，特別需要がある人にとって捕捉しきれない需要があることが看過される恐れがあることには，留意すべきである．この点を捕捉する機能を担うのが，「加算」であり，それを持って初めて「健康で文化的な最低生活」を充足すると考えると，加算は，非常に重要な役割を担うものであると言えよう．

改めて，加算額の根拠について，被保護者がどのような継続的な特別需要を持っているのか，マーケット・バスケット方式で明確にしていくことが求められる．そして，そのマーケット・バスケットに含まれるものとして，今までの「必要摂取カロリー」に基づいた基準だけではなく，どのようなものを含

むべきなのかという視点から見直しをしていくことが望まれる．

他方，加算と類似するものとして一時扶助がある．そもそも一時扶助は，加算とその性質を異にするものであるし，就労活動促進費など「就労へのインセンティブ」を目的とするなど今までの一時扶助と意義が異なるものも出てきている．このような一時扶助の意義が混乱している中で，社会保障審議会でも議論されたように，母子加算が廃止されても一時扶助で代替できるのではないかという論点が生まれてしまうのである．

改めて，加算と一時扶助が補う特別需要は異なるのであるから，理論的に加算を一時扶助で代替することは難しいことを再確認すべきである．加算と一時扶助それぞれがどのような特別需要を補填するものであるのかを明確にすること，また「就労のインセンティブ」などに生活保護はどう応えて運用していくことができるのか議論をしていくことが，生活保護基準が引き下げの方向に動く中で被保護者の最低生活を守ることにつながると考える．

〔参考文献〕

- 社会保障審議会（2013）「生活保護基準部会報告書」 http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi.html （H28.11.27 リンク）
- 海野恵美子(2004)「老齢単身世帯及び母子 2 人世帯の生活保護基準」『長野大学紀要』 25(4)
- 石橋敏郎(2009)「老齢加算・母子加算の廃止について」石橋 敏郎/長 千春/坂口 昌宏編「生活保護給付水準に関する最近の動向について-老齢加算・母子加算廃止，生活扶助基準の引き下げ，自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件-」『熊本県立大学ｱﾄﾞﾐﾆｽﾄﾚｰｼｮﾝ』 16
- 井上亜紀(2010)「生活保護における老齢加算の廃止と生存権の保障」『佐賀大学経済論集』43(1)
- 大友芳恵(2006)「生活保護制度改革の中での高齢者 ：老齢加算廃止の現状から」『Journal of School of Nursing and Social Services, Health Sciences University of Hokkaido 』 2(1)
- 池田和彦/砂脇恵(2009)『公的扶助の基礎理論』（ミネルヴァ書房，2009 年）
- 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」 http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html （H28.11.27 リンク）
- 厚生労働省（2003)「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料」 http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1118-3b.html （H28.11.27 リンク）
- 村上慎二(2012)「生活保護加算制度の経済哲学」『立命館人間科学研究 25』
- 篭山京(1978)『公的扶助論』光生館
- 全国社会福祉協議会編『生活と福祉』1976.2
- 厚生省保護課長（1976）「老齢・母子・障害者の三加算方式の改正について」（昭和 51 年 1 月 20 日社保第 11 号）
- 厚生労働省（2016）「生活保護基準部会資料」 http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun02_2.pdf （H29.2.25 リンク）
- 室住眞麻子(2013)「生活保護世帯の家計・生活構造」埋橋孝文編著『生活保護』ミネルヴァ書房
- 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか』ミネルヴァ書房
- 厚生事務次官(1961)「生活保護法による保護の実施要領について」（厚生省発社第 123 号）
- 厚生労働省(2004)「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料」 http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/s0714-3.html （H28.11.27 リンク）
- 石井律三「生活保護基準の考え方」『生活と福祉』1956 年 8 月号
- 布川日佐史(2009)『生活保護の論点』山吹書店

i 全国社会福祉協議会編『生活と福祉』1976.2，16 頁．当時の厚生省は「母子および障害者について生活保護独自にその需要を測定することは極めて困難であることがわかった」と現在存在している 2 加算について特別需要を補填する加算額の妥当

性を整理することの難しさについて見解を述べている.

ii 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか』ミネルヴァ書房，89 頁によると，1950 年代の身体障害者の介護料の充実についても，戦傷病者への給付制度の効果を反映させるために行ったものである.

iii 2013 年 8 月より導入．一定の条件を満たして求職活動を行っている被保護者に対して，月額 5,000 円を原則 6 か月間一時扶助するもの.

iv 生活保護手帳別冊問答集編集委員会編『生活保護手帳　別冊問答集 2009』中央法規，問 7-66 による.