

# 平成27年度地方財政対策



平成27年1月29日  
 総務省自治財政局財政課  
 財政企画官 梶 元 伸

## 平成26年度地方財政収支

(単位:兆円)

※( )内は平成25年度当初の数値

→ 地域経済基盤強化・雇用等対策費 1.2(1.5)

歳出 83.4兆円 (81.9兆円)	給与関係経費 20.3 (19.7)	一般行政経費 33.2 (31.8)	投資的 経 費 11.0 (10.7)	公債費 13.1 (13.1)	その 他 4.5 (5.1)
--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------------	-----------------------	-------------------------

国・地方で折半

歳入 83.4兆円 (81.9兆円)	国 庫 支出金 12.4 (11.9)	地方 債等 10.6 (10.3)	地方税・地方譲与税等 37.9 (36.5)	臨時財政 対策債 (償還分) 3.0 (2.6)	地方交付税 16.9 (17.1)	臨時財政 対策債 2.6 (3.6)	臨時財政 対策債 折半分 2.6 (3.6)
--------------------------	------------------------------	----------------------------	------------------------------	--------------------------------------	-------------------------	-----------------------------	------------------------------------

㊦地方一般財源総額 60.4兆円(㊥59.8兆円)

【通常収支分】

1. 地方の一般財源総額の確保と地方財政の健全化

- (1) 「経済財政運営と改革の基本方針2014」及び「中期財政計画」で示された方針を踏まえ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源総額について、平成26年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保。
- (2) 地方交付税については、極めて厳しい地方財政の現状及び現下の経済情勢等を踏まえ、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、総額を適切に確保。
- (3) 公共施設等総合管理計画の策定、ICTを活用した地方公会計の整備、公営企業会計の適用の拡大等により地方財政のマネジメントを強化するとともに、公立病院などの公営企業、第三セクター等の経営健全化を推進。

2. 地方の創生と人口減少の克服

我が国の喫緊の課題である地方の創生と人口減少の克服について、「地域の元気創造プラン」の推進によりアベノミクスの成果を全国津々浦々まで波及させるとともに、各府省の連携を強化し総合的に事業を推進する中で、地方団体が自主性・主体性を最大限に発揮できるようにするための地方財政措置を検討。

3. 合併後の市町村の姿に対応した地方交付税の算定

「平成の合併」による市町村の姿の変化に対応して、平成26年度に引き続き、市町村の財政需要を的確に把握した上で、順次地方交付税の算定に反映。

4. 地方税の充実確保

地方法人課税について、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する観点等から、外形標準課税の拡充や地域間の税源の偏在是正を進めるとともに、車体課税の見直しやふるさと納税の拡充等を進め、地方税を充実確保。

【東日本大震災分】

東日本大震災に係る地方の復旧・復興事業等の事業費及び財源の確実な確保

東日本大震災の復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保。

2

平成27年度地方交付税の概算要求の概要

要求の考え方

- 「経済財政運営と改革の基本方針2014」及び「中期財政計画」で示された方針を踏まえ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源総額について、平成26年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保
- 地方交付税については、本来の役割が適切に発揮されるよう総額を確保することとし16.0兆円を要求するとともに、交付税率の引上げを事項要求
- 東日本大震災の復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保

要求内容

- (1) 経済再生の進展を踏まえて、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていくことを基本として、地方の税収の動向等を踏まえた一般会計からの別枠の加算(0.5兆円)等を行う。なお、平成26年度から平成28年度における財源不足を折半で補填するルールに基づき、臨時財政対策特例加算(2.0兆円)を行う。
- (2) 平成27年度において、極めて厳しい地方財政の現状を踏まえ、地方交付税の本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるようにすることや、地方の創生と人口減少の克服に必要な財源を安定的に確保する必要があることから、交付税率の引上げを事項要求とする。
- (3) 東日本大震災に係る地方の復旧・復興事業等に係る財源の確保については、事項要求とする。
- (4) この概算要求は、仮置きの数値であり、今後、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」(平成24年法律第68号)附則第18条等に基づく消費税率等の引上げについての判断、経済情勢の推移、税制改正の内容、国の予算編成の動向等を踏まえ、地方財政の状況等について検討を加え、予算編成過程で調整する。

上記に基づく概算要求の姿

- 地方交付税(地方団体への交付ベース)
 

16兆450億円+事項要求	(H26	16兆8,855億円)
	(H26比	△8,405億円)

(参考)一般財源総額見込み 61.6兆円程度 (H26 60兆3,577億円)

3

# 平成27年度予算編成の基本方針（抜粋）

平成26年12月27日閣議決定

## I 経済再生と財政健全化の好循環

### 2 経済財政運営の基本的な考え方 (略)

財政健全化の旗を降ろすことなく、国と地方を合わせた基礎的財政収支を2020年度(平成32年度)までに黒字化するという目標を堅持する。

平成27年度予算等を踏まえて、経済再生と財政健全化の両立を実現すべく、2020年度(平成32年度)の黒字化目標の達成に向けた具体的な計画を平成27年の夏までに策定する。

## II 平成27年度予算の基本的な考え方

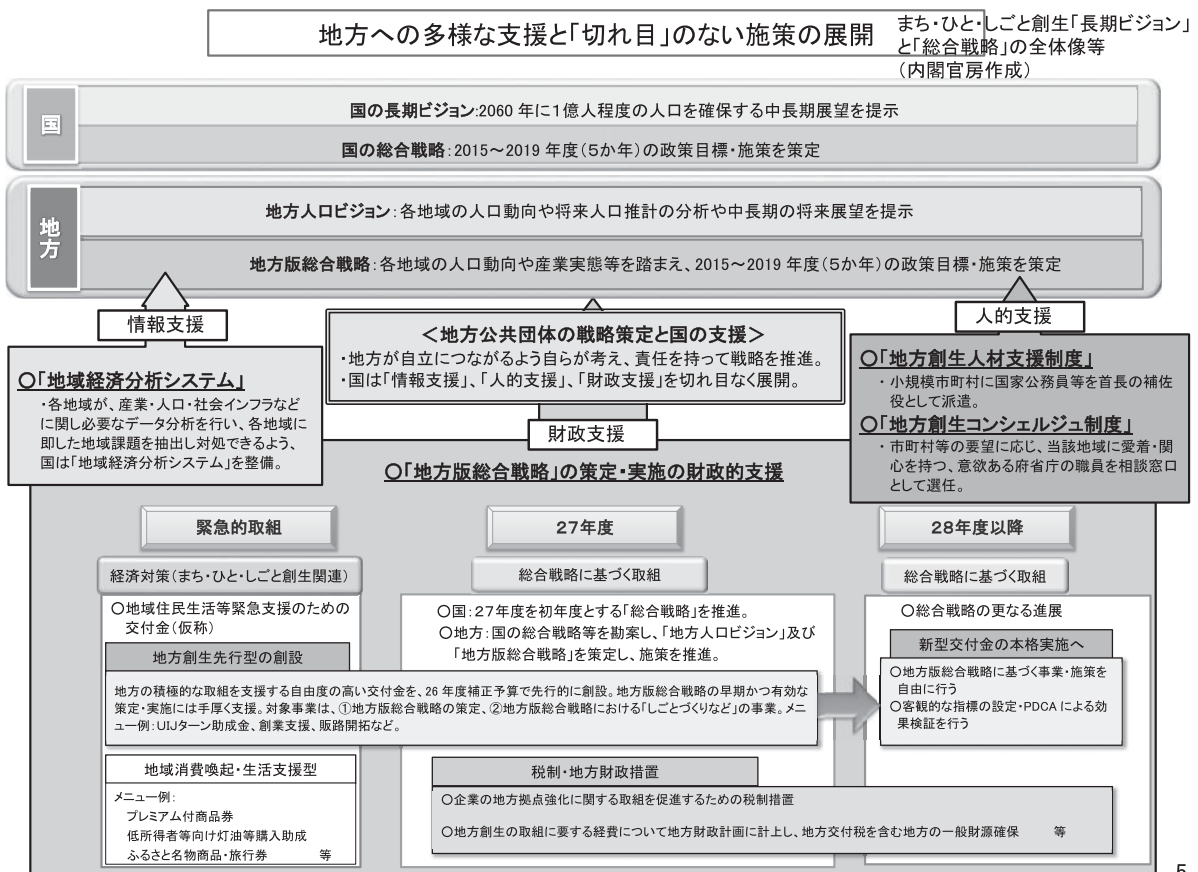
### 2 主な歳出分野における取組

#### (3) 地方財政

経済再生の進展を踏まえて、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるため、地方の税収動向等も踏まえ歳出特別枠や地方交付税の別枠加算を見直すなど、歳入面・歳出面における改革を進め、できる限り早期に財源不足の解消を目指し、財政の健全化を図る。

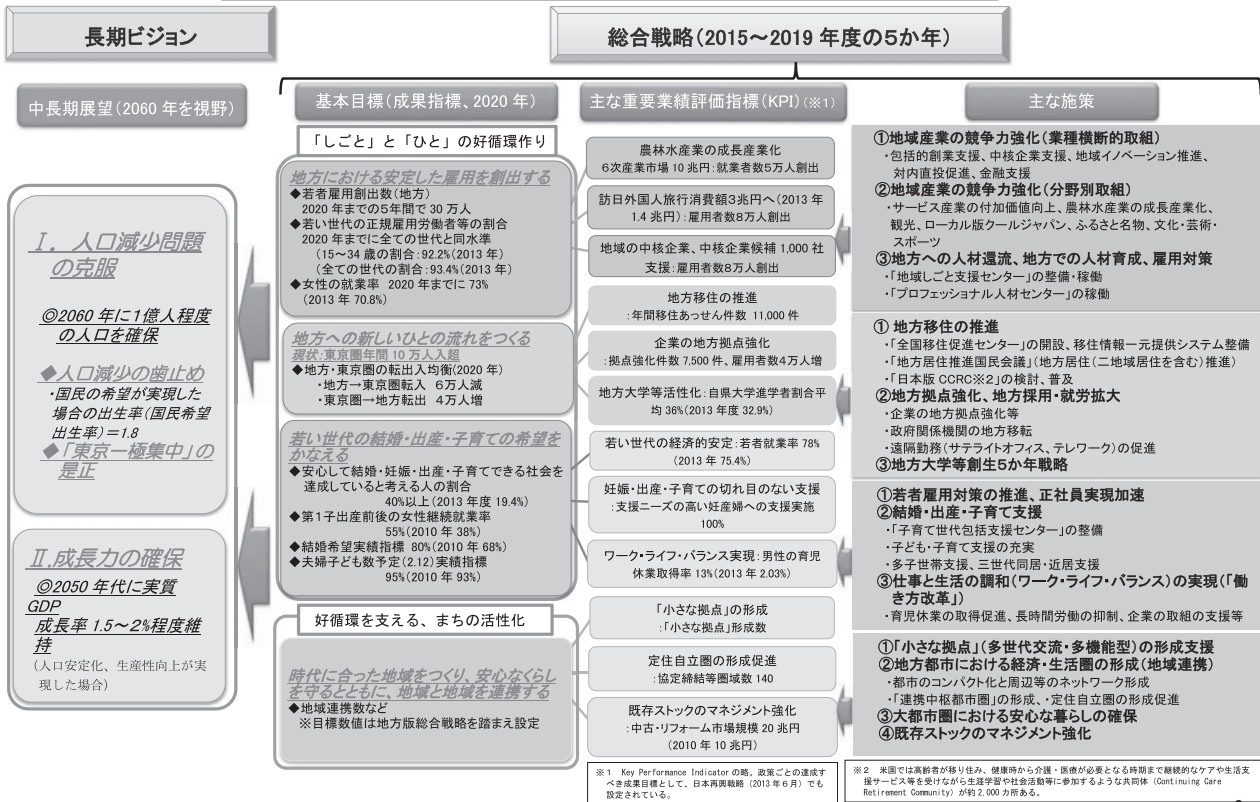
国の歳出の取組と基調を合わせ、地方財政計画の計上の見直しを行いつつ、必要な課題の財源を確保することでメリハリを効かせ、歳出の効率化・重点化を図るとともに、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成26年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

4



5

まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の全体像



平成27年度予算のポイント

財務省公表資料

経済対策・26年度補正予算や27年度税制改正とあわせ、経済再生と財政再建の両立を実現する予算

経済再生と財政再建の両立

- ▶ **地方の創生の観点から、「新しい日本のための優先課題推進枠」や地方財政計画における歳出枠も活用し、魅力あふれる「まちづくり、ひとづくり、しごとづくり」を推進。**
- ▶ **「女性が輝く社会」の実現**に向け、消費税増収分を活用し、**子育て支援を充実**(国・地方:0.3兆円→0.5兆円)。あわせて**医療・介護分野の充実**(国・地方:0.2兆円→0.8兆円)も可能な限り実施し、暮らしの安心を確保(消費税増収分(国・地方1.35兆円)等を活用した社会保障の充実:国・地方計1.36兆円)。
- ▶ 持続可能な社会保障制度の確立の観点から、**介護サービス料金(介護報酬)をメリハリをつけて引き下げ、介護保険料の上昇を抑制、利用者負担を軽減**(改定率:▲2.27%)。
- ▶ 事前防災・減災対策の充実や老朽化対策など**国土強靭化を推進**するとともに、財源を確保しつつ**東日本大震災からの復興及び福島再生を更に加速化**。
- ▶ **外交・安全保障の立て直し**の観点から、**外交予算を充実**し、「地球儀を俯瞰する外交」を一層強力に推進。防衛についても、防衛力を着実に整備。

財政健全化目標の堅持

- ▶ **P B赤字GDP比半減目標の達成**を見込む。(なお、一般会計P Bも中期財政計画上の目標を達成。)
- ▶ **国債発行額(36.9兆円)は前年度から4兆円超の大幅な減額**。21年度当初予算編成以来の30兆円台。

(参考)「中期財政計画」(平成25年8月8日閣議了解)

これらにより、国の一般会計の基礎的財政収支について、少なくとも、平成26年度及び平成27年度の各年度4兆円程度改善し、(略)これをもって、国・地方の基礎的財政収支赤字対GDP比半減目標の達成を目指す。

また、新規国債発行額については、平成26年度及び平成27年度において、それぞれ前年度を上回らないよう、最大限努力する。

## 平成27年度予算フレーム

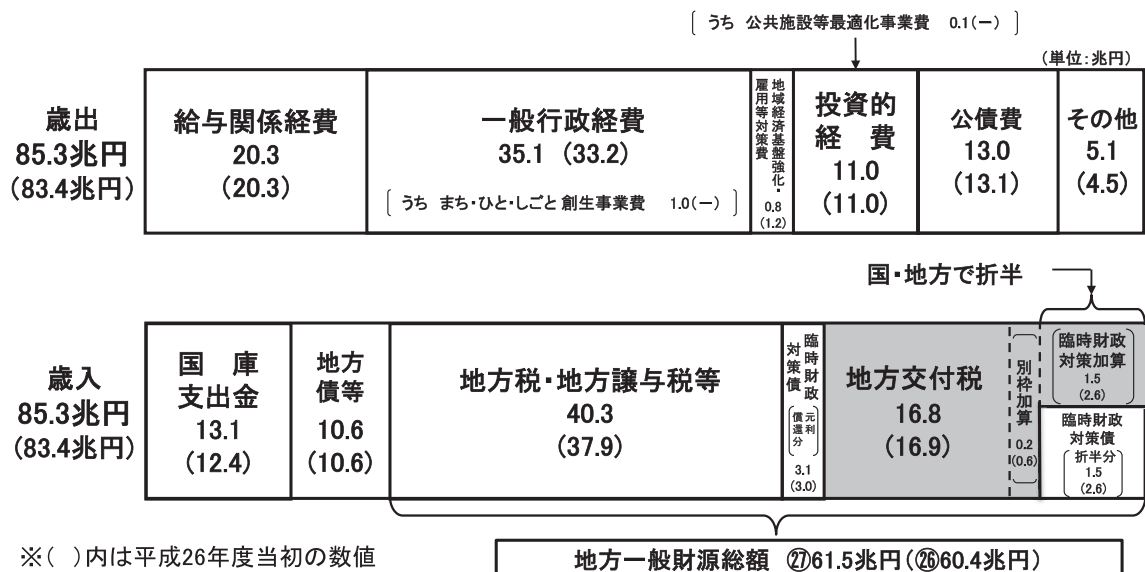
(単位:億円)

	26年度予算 (当初)	27年度予算	26' → 27'	備 考
(歳入)				
税 収	500,010	545,250	45,240	○ 平成26年4月からの消費税率8%への引上げに伴う税収増16,860億円を含む。  ○ 公債依存度 38.3% (26年度 43.0%)
そ の 他 収 入	46,313	49,540	3,226	
公 債 金	412,500	368,630	△43,870	
うち4条公債(建設公債)	60,020	60,030	10	
うち特例公債(赤字公債)	352,480	308,600	△43,880	
計	958,823	963,420	4,596	
(歳出)				
国 債 費	232,702	234,507	1,805	○ 社会保障の充実・公経済負担の増 5,826億円  ○ 地方税収の伸び等を反映。地方税、地方交付税等の地方の一般財源総額について社会保障の充実分等を増額。
基礎的財政収支対象経費	726,121	728,912	2,791	
うち社会保障関係費	305,266	315,297	10,030	
うち地方交付税交付金等	161,424	155,357	△6,067	
計	958,823	963,420	4,596	

(注1) 社会保障関係費の26年度予算は、27年度予算との比較対照のため、組替えをしてある。  
(注2) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

8

## 平成27年度地方財政収支の見込み



※( )内は平成26年度当初の数値

<参考> 折半対象財源不足額 ⑦2.9兆円(⑥5.3兆円)

9

## 平成27年度地方財政対策のポイント①

### 1. 通常収支分

#### (1) 地方創生に必要な歳出を1兆円計上

- ・ 地方創生に取り組むために必要な経費を地方財政計画の歳出に計上
- ・ 新規分の財源は、地方の努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立に配慮

「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」 1.0兆円

- ・ 既存の歳出の振替え 0.5兆円  
(地域の元気創造事業費(26)0.35兆円)の全額、歳出特別枠(26)1.2兆円の一部(0.15兆円))
- ・ 新規の財源確保 0.5兆円

法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果	0.1兆円
地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	0.3兆円
過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用	0.1兆円

※今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針

#### (2) 一般財源総額を1.2兆円増額、その質も改善

- ・ 一般財源総額について、地方創生のための財源等を上乘せして、平成26年度の水準から1.2兆円増額
- ・ 地方税が増収となる中で、地方交付税の減少を最小限にとどめ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制することにより、一般財源の質も改善

一般財源総額	61.5兆円(+1.2兆円、前年度 60.4兆円)
一般財源総額(水準超経費除き)	60.2兆円(+0.7兆円、同 59.4兆円)
・ 地方税	37.5兆円(+2.5兆円、前年度 35.0兆円)
・ 地方譲与税・地方特例交付金	2.8兆円(▲0.1兆円、同 2.9兆円)
・ 地方交付税	16.8兆円(▲0.1兆円、同 16.9兆円)
・ 臨時財政対策債	4.5兆円(▲1.1兆円、同 5.6兆円)

10

## 平成27年度地方財政対策のポイント②

#### (3) 歳出特別枠を実質的に維持

- ・ 歳出特別枠や交付税の別枠加算について経済再生に合わせて危機対応モードから平時モードへの切替えを進める
- ・ 地方の喫緊の課題であるまち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出を重点的に確保(0.35兆円)した上で、同額を歳出特別枠(26)1.2兆円から減額(27)0.85兆円(実質的に前年度水準を確保)
- ・ 交付税の別枠加算(26)0.61兆円については、地方税収の状況を踏まえて、一部を縮小しつつ、必要な額を確保(27)0.23兆円)

#### (4) 地方交付税原資の安定性の向上・充実を図るため法定率を見直し

	所得税	法人税	消費税	酒税	たばこ税	地方法人税
現行	32%	34%	22.3%	32%	25%	100%
改正案	33.1%	33.1%	22.3%	50%	二	100%

<参考> 見直しによる法定率分の増 900億円程度

#### (5) 公共施設の老朽化対策のための経費を充実

- ・ 公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として地方財政計画の投資的経費に「公共施設等最適化事業費(仮称)」を計上(27)0.1兆円)
- ・ 公共施設等の維持補修費(26)1.0兆円)を増額(27)1.2兆円(+0.1兆円)

### 2. 東日本大震災分

#### ○ 震災復興特別交付税

復旧・復興事業の地方負担分、地方税の減収分等を全額措置するため0.6兆円確保

11

## 平成27年度地方財政対策のポイント③

### 主な歳入歳出の概要

通常収支分

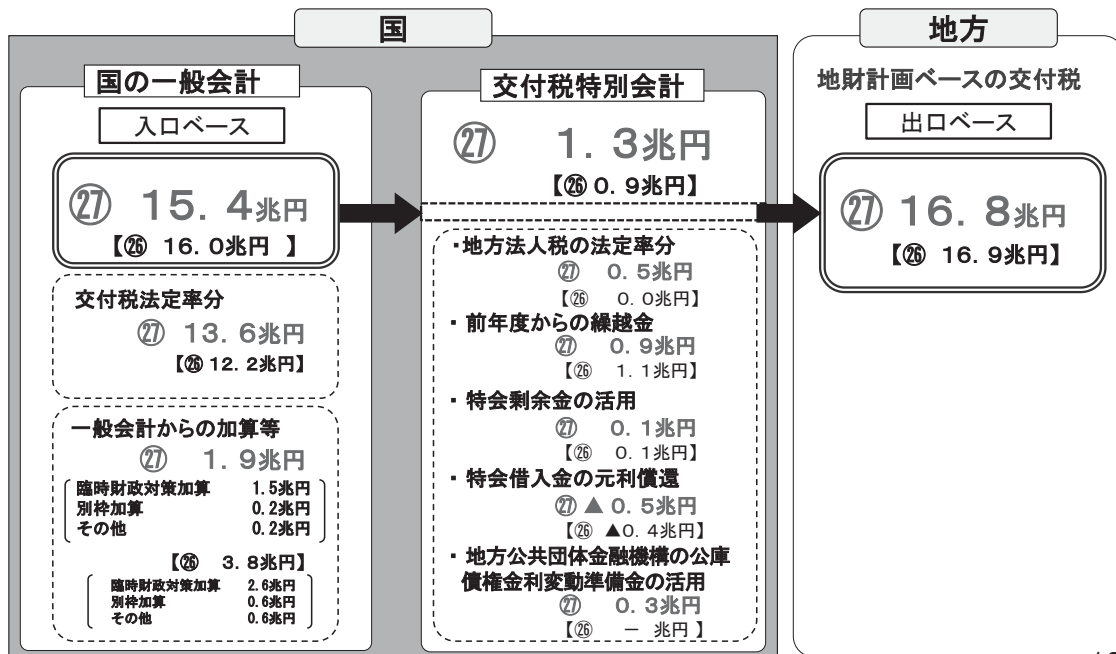
(単位:兆円、%)

区 分		27年度 A	26年度 B	増減額 C=A-B	増減率 C/B	区 分		27年度 A	26年度 B	増減額 C=A-B	増減率 C/B
歳入	地方税・地方譲与税等	40.3	37.9	2.4	6.4	歳出	給与関係経費	20.3	20.3	▲0.0	▲0.0
	地方交付税	16.8	16.9	▲0.1	▲0.8		一般行政経費	35.1	33.2	1.8	5.5
	国庫支出金	13.1	12.4	0.6	4.9		うち 補助分	18.5	17.4	1.2	6.6
	地方債	9.5	10.6	▲1.1	▲10.0		うち 単独分	14.0	14.0	0.0	0.3
	臨時財政対策債	4.5	5.6	▲1.1	▲19.1		うち 地域の元気創造事業費	-	0.35	▲0.35	皆減
	臨時財政対策債以外	5.0	5.0	0.0	0.3		うち まち・ひと・しごと創生 事業費(仮称)	1.0	-	1.0	皆増
	その他	5.7	5.6	0.1	1.3		地域経済基盤強化・雇用等対策費	0.8	1.2	▲0.4	▲29.3
	計	85.3	83.4	1.9	2.3		公債費	13.0	13.1	▲0.1	▲0.9
	一般財源総額	61.5	60.4	1.2	2.0		維持補修費	1.2	1.0	0.1	12.0
	(水準超経費除き)	60.2	59.4	0.7	1.2		投資的経費	11.0	11.0	▲0.0	▲0.0
「一般財源」	60.2	59.4	0.7	1.2	うち 緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0		
					うち 公共施設等最適化 事業費(仮称)	0.1	-	0.1	皆増		
					その他	3.9	4.5	1.9	12.3		
					計	85.3	83.4	1.9	2.3		

※精査中のものであり、今後、異動する場合があります。  
※表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない箇所がある。

12

## 平成27年度 地方交付税の姿



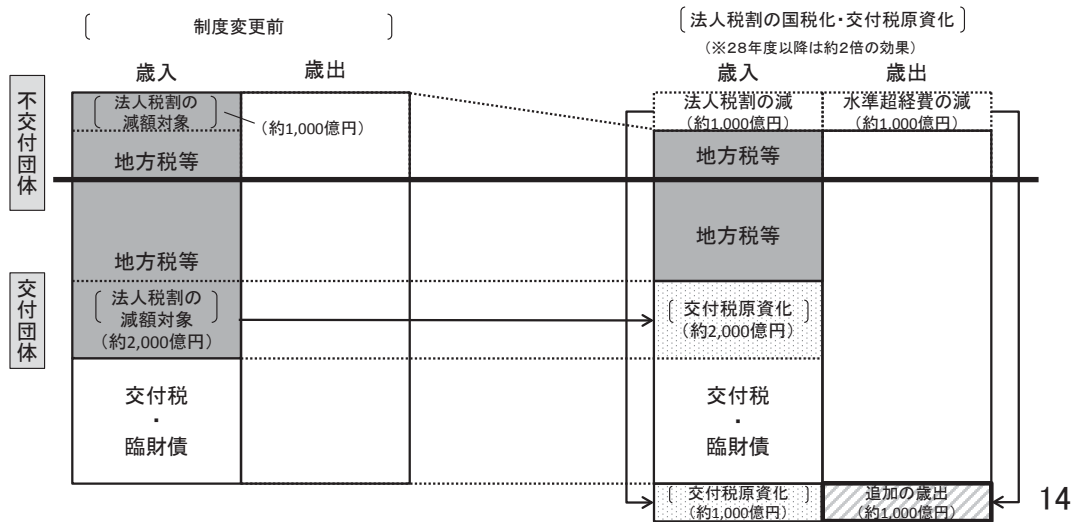
(※)表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない箇所がある (※)【 】内は㉑当初予算数値である

13

## 地方法人課税の偏在是正による効果

○「地方法人税(仮称)については、その税収全額を交付税特別会計に直接繰り入れ、地方交付税原資とする。また、地方法人税の創設及びこれに併せて行う法人住民税法人税割の税率の引下げによる税源の偏在是正により生じる財源(不交付団体の減収分)を活用して、地方財政計画に歳出を計上する」とこととしている(H26総務・財務両大臣覚書)

・効果額： 平年度： 約2,000億円  
27年度： 約1,000億円(法人税割の減収額は平年度の約50%)



## 地方公共団体金融機構の準備金の活用

### 1. 公庫債権金利変動準備金

○ 地方公共団体金融機構(平成20年設立。以下「機構」)は、旧公営企業金融公庫(以下「公庫」)から承継した資産・債務に係る金利変動リスクに備えて「公庫債権金利変動準備金(以下「準備金」)」(注)を確保している。

(注)機構は、資金調達を短期で、貸付を長期で行っている。このため、今後の資金調達コストが上昇するリスクに備えて一定の準備金が必要。

○ 機構が公庫から承継した業務を将来にわたり円滑に運営するために必要な額を上回る準備金は、国に帰属させることが法定されている(地方公共団体金融機構法(平成19年法律第64号)附則第14条)

【過去の国への帰属実績】20年度：3,000億円(経済活性化・生活対策臨時交付金(⑩補正、6,000億円)の財源に活用)

24年度：3,500億円、25年度：6,500億円(全額を交付税特会に繰り入れ、交付税の財源として活用)

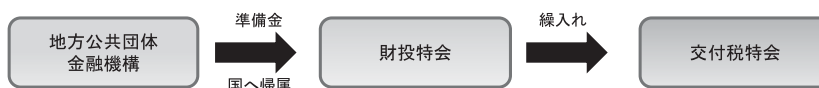
○ 機構の資金収支面から試算すると、現時点で、準備金(H25末：2.1兆円)のうち、6,000億円の国への帰属を実施しても、将来の金利変動リスクに対応した機構の必要な財務基盤及び円滑な資金収支が確保される見通し。

### 2. 準備金の活用

○ 29年度までの3年間で6,000億円以内を目途に国に帰属。

○ その全額を交付税特会に繰り入れ、「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」に活用。

(国の財政に迷惑をかけないでまち・ひと・しごと創生事業費(仮称)の財源を確保)





# 地方交付税率の変遷

(単位:%)

改正年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	地方法人税	備考
昭和29	19.874	19.874	20				<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方財政の財源不足に対処するため、順次引上げ</li> </ul>
昭和30		22					
昭和31		25					
昭和32		26					
昭和33		27.5					
昭和34		28.5					
昭和35		28.5+0.3※					
昭和37		28.9					
昭和40		29.5					
昭和41	32						<ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和63年度の税制の抜本改革(消費税の創設等) 法定3税の減税に伴う交付税の減等への対応として消費税を対象税目化</li> <li>・国庫補助負担率の恒久化 国庫補助負担率の恒久化(経常経費)への対応としてたばこ税を対象税目化</li> <li>・平成6年度の税制改革(地方消費税の創設・消費税率の引上げ等) 所得税の減税に伴う交付税の減等への対応として消費税の法定率を引上げ</li> <li>・平成11年度の税制改正(恒久的な減税) 法人事業税の減税への対応として法人税の法定率を引上げ</li> <li>・平成18年度の税制改正 恒久化される法人事業税の減税への対応として法人税の法定率を変更</li> <li>・社会保障・税一体改革(消費税率の引上げ等) 社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における国・地方の役割分担等を勘案して消費税の法定率を変更</li> <li>・平成26年度の税制改正 地域間の税源の偏在性を是正するため地方法人税を創設</li> </ul>
平成 元			24	25			
平成 9			29.5				
平成11		32.5					
平成12		35.6					
平成19		34		29.5			
平成26	32	34	32	22.3	25	全額	

※ 0.3は臨時地方特例交付金

16

# 平成 27 年度地方財政対策の概要

総務省自治財政局

平成 27 年 1 月 14 日

## I 平成 27 年度の地方財政の姿

### 1 通常収支分

① 地方財政計画の規模	85兆2,700億円程度	(前年度比+1兆9,100億円程度、+2.3%程度)
② 地方一般歳出	69兆3,200億円程度	(同 +1兆5,700億円程度、+2.3%程度)
③ 一般財源総額	61兆5,485億円	(同 +1兆1,908億円、+2.0%)
・水準超経費除き	60兆1,685億円	(同 + 7,408億円、+1.2%)
④ 地方交付税の総額	16兆7,548億円	( <del>26</del> 16兆8,855億円、▲ 1,307億円、▲ 0.8%)
⑤ 地方税及び地方譲与税	40兆1,773億円	( <del>26</del> 37兆7,691億円、+2兆4,082億円、+ 6.4%)
⑥ 臨時財政対策債	4兆5,250億円	( <del>26</del> 5兆5,952億円、▲1兆 702億円、▲19.1%)
⑦ 財源不足額	7兆8,205億円	( <del>26</del> 10兆5,938億円、▲2兆7,733億円、▲26.2%)

### 2 東日本大震災分

#### (1) 復旧・復興事業

① 震災復興特別交付税	5,898 億円	( <del>26</del> 5,723 億円、+ 175 億円、+3.1%)
② 規模	2兆 100 億円程度	( <del>26</del> 1兆9,617 億円、+ 400 億円程度、+ 2.3%程度)

#### (2) 全国防災事業

直轄・補助事業	3,900 億円程度	( <del>26</del> 1,719 億円、+2,200 億円程度、+128.2%程度)
---------	------------	---

## Ⅱ 通常収支分

地方が地方創生に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、平成27年度においては、地方交付税等の一般財源総額について、地方創生のための財源等を上乗せして、平成26年度の水準を相当程度上回る額を確保

### 1 まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）の創設

- ・ 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」を創設
- ・ 新規分の財源は、地方の努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立に配慮

○ まち・ひと・しごと創生事業費（仮称） 1.0兆円（皆増）

- ・ 既存の歳出の振替え 0.5兆円  
（地域の元気創造事業費（260.35兆円）の全額、歳出特別枠（261.2兆円）の一部（0.15兆円））

- ・ 新規の財源確保 0.5兆円

法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果	0.1兆円
地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	0.3兆円
過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用	0.1兆円

※ 今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針

### 2 地方財源の確保

一般財源総額 61兆5,485億円（前年度比 +1兆1,908億円、+2.0%）

一般財源（水準超経費除き）の総額 60兆1,685億円（同 +7,408億円、+1.2%）

※ 一般財源比率（臨時財政対策債を除く一般財源総額が歳入総額に占める割合） 66.9%程度（2665.7%）

- ・ 地方税 37兆4,919億円（前年度比+2兆4,792億円、+7.1%）
- ・ 地方譲与税 2兆6,854億円（同 ▲710億円、▲2.6%）
- ・ 地方交付税 16兆7,548億円（同 ▲1,307億円、▲0.8%）
- ・ 地方特例交付金 1,189億円（同 ▲3億円、▲0.3%）
- ・ 臨時財政対策債 4兆5,250億円（同 ▲1兆702億円、▲19.1%）

地方債総額 9兆5,009億円（前年度比 ▲1兆561億円、▲10.0%）

臨時財政対策債 4兆5,250億円（同 ▲1兆702億円、▲19.1%）

臨時財政対策債以外 4兆9,759億円（同 + 141億円、+ 0.3%）

・ 通常債 4兆1,959億円（前年度比 + 141億円、+ 0.3%）

・ 財源対策債 7,800億円（同 0億円、0.0%）

### 3 地方交付税の確保

- ・ 交付税原資の安定性の向上・充実を図るため地方交付税の法定率を見直した上で、総額を適切に確保

	所得税	法人税	消費税	酒税	たばこ税	地方法人税
現 行	32%	34%	22.3%	32%	25%	100%
改正案	<u>33.1%</u>	<u>33.1%</u>	22.3%	<u>50%</u>	—	100%

<参考> 見直しによる法定率分の増 900億円程度

地方交付税総額（出口ベース） 16兆7,548億円（前年度比 ▲1,307億円、▲0.8%）

【一般会計】	15兆4,169億円
① 地方交付税の法定率分等	13兆3,013億円
・ 所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	13兆5,500億円
・ 国税決算精算分（⑱、⑳）等	▲2,486億円
② 一般会計における加算措置	2兆1,155億円
・ 折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分等）	4,326億円
・ 臨時財政対策特例加算	1兆4,529億円
・ 別枠の加算	2,300億円

【特別会計】	1兆3,380 億円
① 地方法人税の法定率分	4,770 億円
② 特別会計における加算措置等	5,610 億円
・ 交付税特別会計借入金償還額	▲ 3,000 億円
・ 交付税特別会計借入金支払利子	▲ 1,614 億円
・ 交付税特別会計剰余金の活用	1,000 億円
・ 平成 26 年度からの繰越金	9,224 億円
③ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	3,000 億円

(参考) 地方交付税の推移 (兆円)

	⑰	⑱	⑲	⑳	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗
地方交付税	16.9	15.9	15.2	15.4	15.8	16.9	17.4	17.5	17.1	16.9	16.8

#### 4 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用

- ・ 「地方公共団体金融機構法」(平成 19 年法律第 64 号) 附則第 14 条に基づき、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰入れ(平成 27 年度は 3,000 億円)
- ・ 平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間で総額 6,000 億円以内
- ・ その全額をまち・ひと・しごと創生事業費(仮称)の財源として活用

#### 5 歳出特別枠・交付税の別枠加算の確保

- ・ まち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出を重点的に確保(3,500 億円)した上で、同額を歳出特別枠(地域経済基盤強化・雇用等対策費)から減額(実質的に前年度水準を確保)
- ・ 交付税の別枠加算については、地方税収の状況を踏まえて、一部を縮小しつつ、必要な額を確保

- 地域経済基盤強化・雇用等対策費 8,450 億円 (㉖) 1兆 1,950 億円)
- 別枠の加算 2,300 億円 (㉖) 6,100 億円)

## 6 財源不足の補填

平成27年度における財源不足 7兆8,205億円 (㉔10兆5,938億円)  
 うち折半対象財源不足 2兆9,059億円 (㉔ 5兆2,877億円)

- 平成26年度から平成28年度までの間において適用することとされている国と地方の折半ルールに基づき以下のとおり財源不足を補填

【折半対象以外の財源不足】	4兆9,146億円
① 財源対策債の発行	7,800億円
② 地方交付税の増額による補填	1兆 626億円
・ 一般会計における加算措置（既往法定分等）	4,326億円
・ 別枠の加算	2,300億円
・ 交付税特別会計剰余金の活用	1,000億円
・ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	3,000億円
③ 臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分等）	3兆 720億円
【折半対象財源不足】	2兆9,059億円
① 地方交付税の増額による補填（臨時財政対策特例加算）	1兆4,529億円
② 臨時財政対策債の発行（臨時財政対策特例加算相当額）	1兆4,529億円

## 7 地方財政の健全化

- ・ 一般財源総額を確保した上で、臨時財政対策債を大幅に抑制（前年度比 ▲1兆702億円）
- ・ 交付税特別会計借入金を償還 3,000億円（同 +1,000億円）

- 臨時財政対策債の発行額

- ・ 折半ルール分 1兆4,529億円（前年度比 ▲1兆1,909億円、▲45.0%）
- ・ 元利償還金分等 3兆720億円（同 +1,207億円、+4.1%）

## 8 公共施設の老朽化対策の推進

- ・ 公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として地方財政計画の投資的経費に「公共施設等最適化事業費（仮称）」を計上
- ・ 公共施設等の維持補修費を増額

- 公共施設等最適化事業費（仮称） 1,000 億円（皆増）
- 維持補修費 1 兆 1,600 億円程度（+1,200 億円程度、㊦1 兆 357 億円）

## 9 平成 27 年度の社会保障の充実

消費税・地方消費税の引上げに伴う社会保障の充実分等の所要額を計上

- 社会保障の充実分等の事業費（公費負担）
  - ・ 社会保障の充実分 1 兆 3,517 億円（㊦4,962 億円）
  - ・ 社会保障 4 経費の公経済負担増分 3,537 億円（㊦2,318 億円）

## 10 公立病院改革の推進

- ・ 地域の医療提供体制の確保等の観点から、平成 27 年 3 月までに新たな公立病院改革ガイドラインを策定
- ・ あわせて、引き続き公立病院の再編等を推進するため、所要の地方財政措置を講じる

### Ⅲ 東日本大震災分

#### 1 震災復興特別交付税

地方の復旧・復興事業費及びその財源については、通常収支とは別枠で整理した上で震災復興特別交付税を確保

○ 震災復興特別交付税	5,898億円 (前年度比 + 175億円、+ 3.1%)
○ 震災復興特別交付税により措置する財政需要	
① 直轄・補助事業の地方負担分	4,215億円
② 地方単独事業分	953億円
・ 単独災害復旧事業	396億円
・ 中長期職員派遣、職員採用等	557億円
③ 地方税等の減収分	730億円
・ 地方税法等に基づく特例措置分	618億円
・ 条例減免分	112億円

※ 震災復興特別交付税の平成23～27年度分の累計額は3兆9,126億円

#### 2 全国防災事業

東日本大震災の教訓を踏まえて実施する全国防災事業（直轄・補助事業）を3,900億円程度計上



## まち・ひと・しごと創生の推進

- 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」(1.0兆円)を計上

### 1. まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)1.0兆円の財源

#### (1) 既存の歳出の振替え(0.5兆円)

- ・ 地域の元気創造事業費(②60.35兆円)の全額
- ・ 地域経済基盤強化・雇用等対策費(②61.2兆円)の一部(0.15兆円)

#### (2) 新規の財源確保(0.5兆円)

- ・ 法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果 0.1兆円
- ・ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用 0.3兆円
- ・ 過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用 0.1兆円

※今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針

### 2. 地方交付税における算定

- ・ 普通交付税において、各地方公共団体がまち・ひと・しごと創生に取り組むための財政需要を、既存の「地域の元気創造事業費」(②6創設)及び新たに創設する「人口減少等特別対策事業費(仮称)」により算定
- ・ 「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映
- ・ 「地域の元気創造事業費」については、現行の算定方法を基本的に継続

(「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に用いる指標案)

取組の必要度 (現状の指標が悪い団体に割増し)	取組の成果 (指標を改善させた団体に割増し)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口増減率</li> <li>・転入者人口比率</li> <li>・転出者人口比率</li> <li>・年少者人口比率</li> <li>・自然増減率</li> <li>・若年者就業率</li> <li>・女性就業率</li> <li>・有効求人倍率</li> <li>・一人当たり各産業の売上高(*)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口増減率</li> <li>・転入者人口比率</li> <li>・転出者人口比率</li> <li>・年少者人口比率</li> <li>・自然増減率</li> <li>・若年者就業率</li> <li>・女性就業率</li> </ul>

(\*) 第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計

## 公共施設の老朽化対策の推進

公共施設等の老朽化対策に要する経費について、地方財政計画に所要の歳出を計上するとともに、集約化・複合化等に対する地方財政措置を充実。

### 1. 地方財政計画への計上

#### (1) 公共施設等最適化事業費（仮称）の創設

公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として、「公共施設等最適化事業費（仮称）」を計上（1,000億円（皆増））

#### (2) 維持補修費の増額

公共施設等の維持補修費について、地方公共団体の決算の状況等を踏まえ、増額（11,600億円程度（+1,200億円程度））

### 2. 地方財政措置

#### (1) 集約化・複合化事業に係る地方債措置（公共施設最適化事業債（仮称））の創設

##### 【対象】

公共施設等総合管理計画に基づいて実施される既存の公共施設の集約化・複合化事業であって、全体として延床面積が減少するもの（庁舎等の公用施設や公営住宅、公営企業施設等は対象外）

##### 【充当率等】

- ・ 充当率：90%、交付税算入率：50%
- ・ 期間：平成29年度まで
- ・ 平成27年度地方債計画計上額：410億円（事業費ベース：450億円）

#### (2) 転用事業に係る地方債措置の創設（地域活性化事業債の拡充）

##### 【対象】

公共施設等総合管理計画に基づいて実施される既存の公共施設等の転用事業（転用後の施設が庁舎等の公用施設、公営住宅、公営企業施設等である場合は対象外）

##### 【充当率等】

- ・ 充当率：90%、交付税算入率：30%
- ・ 期間：平成29年度まで
- ・ 平成27年度地方債計画計上額：90億円（事業費ベース：100億円）

#### (3) 公共施設等の除却についての地方債の特例措置（平成26年度創設、継続）

- ・ 充当率：75%（資金手当）
- ・ 平成27年度地方債計画計上額：340億円（事業費ベース：450億円）

## 平成27年度の社会保障の充実について

平成27年度においては、消費税・地方消費税の引上げによる増収分を活用して、

- ・ 子ども・子育て支援新制度の実施（「量的拡充」及び「質の改善」）
- ・ 地域医療介護総合確保基金の増額及び介護報酬の見直しによる介護職員の処遇改善
- ・ 国民健康保険の財政基盤強化のための保険者支援の拡充

などの措置を講じることとしており、当該措置に係る地方負担額（6,554億円（前年度比+3,841億円））について地方財政措置を講じることとしている。

### 平成27年度社会保障の充実の項目

※計数は精査中。四捨五入の関係で合計と内訳が一致しない場合がある。

**○少子化対策 公費負担:5,189億円(国:2,392億円、地方:2,797億円) (前年度比+2,129億円)**  
(前年度公費負担:3,060億円(国:1,444億円、地方:1,616億円))

#### 【主な項目】

- ・ 量的拡充（待機児童解消加速化プランの推進等） 公費負担:3,097億円（国:1,277億円、地方:1,820億円）
- ・ 質の改善（職員配置の改善、職員給与の改善等） 公費負担:2,030億円（国:1,059億円、地方:971億円）

**○医療・介護 公費負担:8,410億円(国:4,374億円、地方:4,036億円) (前年度比+6,518億円)**  
(前年度公費負担:1,892億円(国:795億円、地方:1,097億円))

#### 【主な項目】

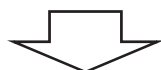
(医療、国保関係)

- ・ 地域医療介護総合確保基金（医療分） 公費負担:904億円（国:602億円、地方:301億円）
- ・ 国保の保険者支援の拡充※財政安定化基金造成分含む 公費負担:1,864億円（国:1,032億円、地方:832億円）

(介護関係)

- ・ 地域医療介護総合確保基金（介護分） 公費負担:724億円（国:483億円、地方:241億円）
- ・ 介護報酬の見直し（介護職員の処遇改善等） 公費負担:1,051億円（国:531億円、地方:520億円）
- ・ 地域包括ケアシステムの充実等の地域支援事業の拡充 公費負担:236億円（国:118億円、地方:118億円）
- ・ 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化 公費負担:221億円（国:110億円、地方:110億円）

**○年金 公費負担:20億円(国:20億円) (前年度比+10億円)**  
(前年度公費負担:10億円(国:10億円))



**社会保障の充実の合計(※) 公費負担:13,517億円(国:6,963億円、地方:6,554億円)**  
(前年度公費負担:4,962億円(国:2,249億円、地方:2,713億円))

(※) 簡素な給付措置（臨時福祉給付金）及び重点化・効率化による財政効果分を含む。

＜その他、社会保障4経費の公経済負担増分(地方分)として、885億円がある。＞

「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（平成25年法律第112号）に基づく社会保障制度改革として、国民健康保険の改革を含む医療保険制度改革法案が平成27年常会に提出予定。

## 公立病院改革の推進

- 平成27年3月までに、新たな公立病院改革ガイドラインを策定する予定。
- 再編・ネットワーク化への財政措置の重点化など、地方財政措置を見直し。

### 1 新たなガイドラインの策定

#### (1) 策定時期

- H27年3月までに、新たな公立病院改革ガイドラインを策定する予定

※ 厚労省の地域医療構想のガイドライン策定(H27年3月までに策定)と連携しつつ策定

#### (2) 内容の方向性

- 地方公共団体に対し、新たな公立病院改革プランの策定を要請
- 都道府県の策定する地域医療構想を踏まえ、公立病院が果たすべき役割を明確化するとともに、経営効率化や病院間の再編等を推進

### 2 地方財政措置の見直し

#### (1) 公立病院の新設・建替等に対する地方交付税措置の見直し

##### ① 再編・ネットワーク化に伴う整備への財政措置の重点化

公立病院の再編・ネットワーク化に係る施設・設備の整備について、病院事業債(特別分)を創設し、その元利償還金の40%について地方交付税措置を講じる。

※ 地方交付税措置については、病床割を廃止し事業割に統一。

【現在】

30%地方交付税措置



【来年度以降】

通常の整備 …………… 25%地方交付税措置

再編・ネットワーク化に伴う整備  
…………… 40%地方交付税措置

##### ② 都道府県の役割の強化

公立病院の新設・建替等に当たっては、医療介護総合確保推進法に基づき地域の医療提供体制の確保にこれまで以上に大きな役割・責任を有する都道府県の十分なチェックを踏まえて、適当と認められるものに対し地方交付税措置を行う。

##### ③ 建築単価の見直し

地方交付税措置の対象となる建築単価の上限を、最近の建設費の状況を踏まえ、30万円/㎡から36万円/㎡に引き上げる。

#### (2) その他

公立病院の運営費に係る地方交付税措置(病床当たり単価:②⑥ 707千円)の算定基礎を、許可病床数から稼働病床数に見直す等、所要の見直し。

主な地方財政指標積算基礎（通常収支分）

（単位：億円）

区分		平成27年度 （見込）	平成26年度
歳入合計	①	852,700 程度	833,607
地方税	②	374,919	350,127
地方譲与税	③	26,854	27,564
地方特例交付金	④	1,189	1,192
地方交付税	⑤	167,548	168,855
地方債	⑥	95,009	105,570
うち臨時財政対策債	⑦	45,250	55,952
全一国防災事業分 一般財源充当分	⑧	▲ 275	▲ 113
主な地方財政関係指標	一般財源総額 ②+③+④+⑤+⑦+⑧	615,485	603,577
	一般財源比率 $\frac{②+③+④+⑤+⑧}{①}$	66.9% 程度	65.7%
	地方債依存度 $\frac{⑥}{①}$	11.1% 程度	12.7%

（参考）

- 地方の借入金残高 199兆円程度（平成27年度末見込み）  
（東日本大震災分を含む）  
※平成26年度末見込み 201兆円程度
- 交付税特別会計借入金残高 32.8兆円（平成27年度末見込み）  
※平成26年度末見込み 33.1兆円

# 1. 平成27年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

項 目			平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税		374,919 億円	350,127 億円	7.1 %
	地 方 譲 与 税		26,854 億円	27,564 億円	▲ 2.6 %
	地 方 特 例 交 付 金		1,189 億円	1,192 億円	▲ 0.3 %
	地 方 交 付 税		167,548 億円	168,855 億円	▲ 0.8 %
	地 方 債		95,009 億円	105,570 億円	▲ 10.0 %
	う ち 臨 時 財 政 対 策 債		45,250 億円	55,952 億円	▲ 19.1 %
	全 国 防 災 事 業 分 一 般 財 源 充 当		▲ 275 億円	▲ 113 億円	143.4 %
	歳 入 合 計	約	852,700 億円	833,607 億円	約 2.3 %
「 一 般 財 源 」			615,485 億円	603,577 億円	2.0 %
( 水 準 超 経 費 を 除 く )			601,685 億円	594,277 億円	1.2 %
歳 出	給 与 関 係 経 費	約	203,400 億円	203,414 億円	約 ▲ 0.0 %
	退 職 手 当 以 外	約	185,300 億円	184,803 億円	約 0.3 %
	退 職 手 当	約	18,100 億円	18,611 億円	約 ▲ 3.0 %
	一 般 行 政 経 費	約	350,600 億円	332,194 億円	約 5.5 %
	う ち 補 助 分	約	185,500 億円	173,976 億円	約 6.6 %
	う ち 単 独 分	約	140,000 億円	139,536 億円	約 0.3 %
	う ち 地 域 の 元 気 創 造 事 業 費		— 億円	3,500 億円	皆減
	う ち ま ち ・ ひ と ・ し ご と 創 生 事 業 費 ( 仮 称 )		10,000 億円	— 億円	皆増
	地 域 経 済 基 盤 強 化 ・ 地 雇 用 等 対 策 費		8,450 億円	11,950 億円	▲ 29.3 %
	公 債 費	約	129,500 億円	130,745 億円	約 ▲ 0.9 %
	維 持 補 修 費	約	11,600 億円	10,357 億円	約 12.0 %
	投 資 的 経 費	約	110,000 億円	110,035 億円	約 ▲ 0.0 %
	う ち 補 助 分	約	57,300 億円	57,756 億円	約 ▲ 0.9 %
	う ち 単 独 分	約	52,800 億円	52,279 億円	約 0.9 %
	う ち 緊 急 防 災 ・ 減 災 事 業 費		5,000 億円	5,000 億円	—
	う ち 公 共 施 設 等 最 適 化 事 業 費 ( 仮 称 )		1,000 億円	— 億円	皆増
	公 営 企 業 繰 出 金	約	25,400 億円	25,612 億円	約 ▲ 0.8 %
	う ち 企 業 債 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	約	16,200 億円	16,132 億円	約 0.7 %
	水 準 超 経 費		13,800 億円	9,300 億円	48.4 %
	歳 出 合 計	約	852,700 億円	833,607 億円	約 2.3 %
( 水 準 超 経 費 を 除 く )			約 838,900 億円	824,307 億円	約 1.8 %
地 方 一 般 歳 出			約 693,200 億円	677,430 億円	約 2.3 %

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

## 2. 平成27年度地方財政収支見通しの概要(東日本大震災分)

### (1) 復旧・復興事業

項 目		平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳 入	震 災 復 興 特 別 交 付 税	5,898 億円	5,723 億円	3.1 %
	国 庫 支 出 金	約 13,700 億円	13,353 億円	約 2.7 %
	地 方 債	355 億円	455 億円	▲ 22.0 %
	計	約 20,100 億円	19,617 億円	約 2.3 %
歳 出	直 轄 ・ 補 助 事 業 費	約 18,000 億円	17,368 億円	約 3.8 %
	地 方 単 独 事 業 費	1,683 億円	2,004 億円	▲ 16.0 %
	うち地方税等の減収分見合い歳出	730 億円	919 億円	▲ 20.6 %
	計	約 20,100 億円	19,617 億円	約 2.3 %

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

### (2) 全国防災事業

項 目		平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税	708 億円	679 億円	4.3 %
	一 般 財 源 充 当 分	275 億円	113 億円	143.4 %
	国 庫 支 出 金	約 1,500 億円	736 億円	約 107.1 %
	地 方 債	2,397 億円	983 億円	143.8 %
	雑 収 入	1 億円	10 億円	▲ 90.0 %
	計	約 4,900 億円	2,521 億円	約 94.6 %
歳 出	全 国 防 災 対 策 費 に 係 る 直 轄 ・ 補 助 事 業 費	約 3,900 億円	1,719 億円	約 128.2 %
	公 債 費	983 億円	802 億円	22.6 %
	計	約 4,900 億円	2,521 億円	約 94.6 %

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

## 平成27年度地方財政収支見通しの概要 (通常収支分と東日本大震災分の合計)

項 目		平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税	375,627 億円	350,806 億円	7.1 %
	地 方 譲 与 税	26,854 億円	27,564 億円	▲ 2.6 %
	地 方 特 例 交 付 金	1,189 億円	1,192 億円	▲ 0.3 %
	地 方 交 付 税	173,446 億円	174,578 億円	▲ 0.6 %
	震 災 復 興 特 別 交 付 税 以 外	167,548 億円	168,855 億円	▲ 0.8 %
	震 災 復 興 特 別 交 付 税	5,898 億円	5,723 億円	3.1 %
	地 方 債	97,761 億円	107,008 億円	▲ 8.6 %
	う ち 臨 時 財 政 対 策 債	45,250 億円	55,952 億円	▲ 19.1 %
歳 入 合 計		約 877,700 億円	855,745 億円	約 2.6 %
「 一 般 財 源 」		622,366 億円	610,092 億円	2.0 %
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 203,400 億円	203,414 億円	約 ▲ 0.0 %
	退 職 手 当 以 外	約 185,300 億円	184,803 億円	約 0.3 %
	退 職 手 当	約 18,100 億円	18,611 億円	約 ▲ 3.0 %
	一 般 行 政 経 費	約 350,600 億円	332,194 億円	約 5.5 %
	う ち 補 助 分	約 185,500 億円	173,976 億円	約 6.6 %
	う ち 単 独 分	約 140,000 億円	139,536 億円	約 0.3 %
	う ち 地 域 の 元 気 創 造 事 業 費	— 億円	3,500 億円	皆減
	う ち ま ち ・ ひ と ・ し ご と 創 生 事 業 費 ( 仮 称 )	10,000 億円	— 億円	皆増
	通 常 地 域 経 済 基 盤 強 化 ・ 雇 用 等 対 策 費	8,450 億円	11,950 億円	▲ 29.3 %
	公 債 収 入 費	約 129,500 億円	130,745 億円	約 ▲ 0.9 %
	支 持 補 修 費	約 11,600 億円	10,357 億円	約 12.0 %
	分 投 資 的 経 費	約 110,000 億円	110,035 億円	約 ▲ 0.0 %
	う ち 補 助 分	約 57,300 億円	57,756 億円	約 ▲ 0.9 %
	う ち 単 独 分	約 52,800 億円	52,279 億円	約 0.9 %
	う ち 緊 急 防 災 ・ 減 災 事 業 費	5,000 億円	5,000 億円	—
	う ち 公 共 施 設 等 最 適 化 事 業 費 ( 仮 称 )	1,000 億円	— 億円	皆増
	公 営 企 業 繰 出 金	約 25,400 億円	25,612 億円	約 ▲ 0.8 %
	う ち 企 業 債 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	約 16,200 億円	16,132 億円	約 0.7 %
	水 準 超 経 費	13,800 億円	9,300 億円	48.4 %
	大 東 震 災 分 本	復 旧 ・ 復 興 事 業 費	約 20,100 億円	19,617 億円
	全 国 防 災 事 業 費	約 4,900 億円	2,521 億円	約 94.6 %
歳 出 合 計		約 877,700 億円	855,745 億円	約 2.6 %
地 方 一 般 歳 出		約 717,000 億円	698,681 億円	約 2.6 %

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。



( 参 考 1 )

### 地方財政計画の伸び率等の推移

(単位：%)

年 度	対 前 年 度 伸 び 率			
	地方財政計画	地方一般歳出	地 方 税	地方交付税
昭和55年度	7.3	6.0	16.5	5.0
56	7.0	5.5	13.4	7.9
57	5.6	4.5	11.7	7.0
58	0.9	0.2	▲ 0.1	▲ 4.9
59	1.7	0.3	6.8	▲ 3.9
60	4.6	3.5	10.6	10.9
61	4.6	4.3	6.9	4.0
62	2.9	2.9	0.6	0.6
63	6.3	5.7	9.4	7.5
平成元年度	8.6	7.1	8.1	17.3
2	7.0	6.7	7.5	10.3
3	5.6	7.4	6.1	7.9
4	4.9	5.9	4.1	5.7
5	2.8	4.4	1.6	▲ 1.6
6	3.6	4.6	▲ 5.7	0.4
7	4.3	3.6	3.6	4.2
8	3.4	2.3	0.1	4.3
9	2.1	0.9	9.6	1.7
10	0.0	▲ 1.6	3.9	2.3
11	1.6	1.8	▲ 8.3	19.1
12	0.5	▲ 0.9	▲ 0.7	2.6
13	0.4	▲ 0.6	1.5	▲ 5.0
14	▲ 1.9	▲ 3.3	▲ 3.7	▲ 4.0
15	▲ 1.5	▲ 2.0	▲ 6.1	▲ 7.5
16	▲ 1.8	▲ 2.3	0.5	▲ 6.5
17	▲ 1.1	▲ 1.2	3.1	0.1
18	▲ 0.7	▲ 1.2	4.7	▲ 5.9
19	▲ 0.0	▲ 1.1	15.7 ( 6.5 )	▲ 4.4
20	0.3	0.0	0.2	1.3
21	▲ 1.0	0.7	▲ 10.6	2.7
22	▲ 0.5	0.2	▲ 10.2	6.8
23	0.5	0.8	2.8	2.8
24	▲ 0.8	▲ 0.6	0.8	0.5
25	0.1	▲ 0.1	1.1	▲ 2.2
26	1.8	2.0	2.9	▲ 1.0
27	2.3	2.3	7.1	▲ 0.8

(注1) ( ) 内は、税源移譲分を除いた伸率(平成18年度の地方税に所得譲与税を含めて伸率を算出)である。

(注2) 平成24年度以降は通常収支分の伸率である。

## 地 方 債 等 関 係 資 料

年 度	地 方 債 計 画 額 (億円)	対 前 年 度 増 減 額 (億円)	地 方 債 依 存 度 (%)	地方の借入金 残 高 (兆円)
昭和55年度	44,276	▲4,731	10.6	39
56	42,700	▲1,576	9.6	43
57	38,100	▲4,600	8.1	47
58	50,011	11,911	10.5	52
59	47,602	▲2,409	9.9	55
60	39,500	▲8,102	7.8	57
61	44,290	4,790	8.4	61
62	53,900	9,610	9.9	64
63	60,481	6,581	10.4	66
平成元年度	55,592	▲4,889	8.8	66
2	56,241	649	8.4	67
3	56,107	▲134	7.9	70
4	51,400	▲4,707	6.9	79
5	62,254	10,854	8.1	91
6	103,915	41,661	13.1	106
7	113,054	9,139	13.7	125
8	129,620	16,566	15.2	139
9	121,285	▲8,335	13.9	150
10	110,300	▲10,985	12.7	163
11	112,804	2,504	12.7	174
12	111,271	▲1,533	12.5	181
13	119,107	7,836	13.3	188
14	126,493	7,386	14.4	193
15	150,718	24,225	17.5	198
16	141,448	▲9,270	16.7	201
17	122,619	▲18,829	14.6	201
18	108,174	▲14,445	13.0	200
19	96,529	▲11,645	11.6	199
20	96,055	▲474	11.5	197
21	118,329	22,274	14.3	199
22	134,939	16,610	16.4	200
23	114,772	▲20,167	13.9	200
24	111,654	▲3,118	13.6	201
25	111,517	▲137	13.6	201
26	105,570	▲5,947	12.7	201程度 (見込)
27	95,009	▲10,561	11.1	199程度 (見込)

## 経済財政諮問会議における今後の課題について

平成 26 年 12 月 27 日  
甘利経済財政政策担当大臣

デフレ脱却と経済の好循環継続に向けた取組をさらに強化するとともに、経済再生と両立する財政健全化にしっかり取り組むため、経済財政諮問会議では、来年夏の「骨太方針」の取りまとめに向け、以下の最重要課題について議論を進める。

### 1. 着実な回復軌道への復帰

- 「緊急経済対策」の迅速な実施を促進し、早急に景気を着実な回復軌道に復帰させるとともに、「金融政策、物価等に関する集中審議」における点検等を行うことを通じて、デフレ脱却と経済の好循環、特に、地方への好循環拡大を実現する。

### 2. 成長の加速による経済の好循環の強化

- 稼ぐ力の強化  
産業競争力会議や規制改革会議等の関係会議体と連携しつつ、マクロ経済の視点を中心に、議論を進める。
  - － 新製品・新サービスの創出と需要の拡大を促す大胆な規制改革、サービス産業を中心とした事業再編・IT活用等による高度化支援、法人税改革のフォローアップ、TPPをはじめとするグローバル化対応の推進
  - － 交易条件の改善に向けた取組の推進
  - － 地方の個性、特徴を活かした地方創生の取組の推進 等
- 賃金上昇等による継続的な好循環の確立
  - － 政労使会議のとりまとめ事項のフォローアップ等を通じた好循環の進捗評価
  - － 女性が働きやすい制度等への見直し、労働市場改革等の推進
- 消費・投資の拡大
  - － 子育てを取り巻く潜在ニーズの顕在化に向けた規制改革等の環境整備
  - － 子どもや子育て世代への資源配分の強化

### 3. 経済再生と両立する 2020 年度の財政健全化の達成に向けた具体的な計画

2015 年夏の取りまとめに向け、以下の検討課題を踏まえつつ、具体化に向けた議論を進める。

#### 【基本的枠組みについての検討課題】

- 財政健全化は、①デフレ脱却・経済再生、②歳出改革、③歳入改革の3つの柱で進める。2017年4月に消費税率10%への引上げを実施することを踏まえる。また、適切な国債管理を推進する。財政健全化を進めるに当たっては、民間の経済活

動を拡大させることにより、デフレ脱却・経済再生と相乗効果が発揮される取組みを重視する。

- 財政健全化の評価に当たっては、成長と財政健全化の関係を明示的に取り扱う観点等から、フローの基礎的財政収支(PB)に加え、債務残高 GDP 比や資産負債両面を含めたストック指標なども重視する。
- 定量的な試算を基に、計画のフレームを検討する。その際、潜在成長率並みの堅めの成長率を前提とした、2020年度の基礎的財政収支黒字化等に必要となる「必要対応額」の試算を出発点とし、上記3つの手段により確実に是正する道筋を検討し、明らかにする。デフレ脱却・経済再生の効果として、成長戦略の効果やそれによる交易条件の改善等を適切に反映する。
- 進捗状況を毎年度レビューし、必要な対応を行う。計画の中間時点で評価を行い、「歳出、歳入の追加措置」を採ることを含め、2020年度の財政健全化に向けた仕組みを予め計画に組み込む。
- 政府の各種計画について本計画との整合性を確保するよう見直すなど、政府一体となった取組を進めるとともに、経済財政諮問会議でその進捗管理を行う。

#### 【歳出改革についての検討課題】

- 歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの取組をさらに強化し、聖域なく徹底的な見直しを行うこととし、その具体的対策を検討する。特に支出規模の大きな社会保障及び地方財政について、重点的に取り組む。
- 社会保障については、給付と負担の両面における改革を通じ将来世代に負担を先送りしない持続可能な社会保障制度を構築する。社会保障以外については、今後の人口減少社会を見据えた行政サービスの見直しと歳出の効率化を通じて徹底的な見直しを行う。
- 地方においても国と財政健全化目標を共有し、一体として財政健全化を進める。国の取組と基調を合わせ、歳出の重点化と効率化を進める。
- 社会保障と地方財政の改革に当たっては、様々なデータを活用しつつ、都道府県別の支出額の差異等に着目した効率化に取り組む。IT化と業務改革を軸とした国・都道府県・市町村の二重行政の徹底した効率化等を進める。
- 社会保障や地方財政以外の支出や特会・独法等を含め、国・地方とも聖域なく歳出全般を見直す。また、歳出の合理化・適正化に向けて、予算制度面での重点化・効率化手法の刷新等も検討する。
- 政府の歳出領域を見直す改革として、新たな民間投資や雇用を生み出す産業化や PPP/PFI の活用を促進するなど、民間にできることは民間に任せ、経済成長と財政健全化を相乗的に推進する。
- 広範な国民の参加と協力のもとで改革を推進する取組を検討する。その際、企業の合理化の手法を参考に、国や地方自治体、各種法人・基金等の経営に適用することを検討する。

## 第3部 社会保障各論

# 第1章 生存権論における個人と社会

地方行財政ビジョン研究会 2014年7月29日

生存権論における個人と社会

茨城大学人文学部 富江直子

## 1 生存権の歴史社会学

もし自立して生きていくことに挫折したとしても、国家によって生存権を保障されている私は、飢えて死ぬことはない、と言えるだろうか。

もしそうだとしたら、なぜ私は、国家によって生きる権利を保障されるのだろうか。

何が、国家に対して、あるいは社会に対して、「私の」生存権の保障を義務づける根拠となるのだろうか。

生存権の歴史社会学において追究したいのは、「私」と国家・社会とをめぐるとの問いである。個として生きていくことの自由と不安、共同体の成員であることに伴う安定と不自由、参加しつつ自由であることの困難、そして所属する者の特権と表裏一体の排除という、「私の」足元にあるジレンマをめぐるとの問いである。

今日の日本において、私は憲法第25条と生活保護法によって、「健康で文化的な最低限度の生活を送る権利」を保障されている。しかし、現代の日本社会には、ホームレスという「極貧」、働いても最低限の人間らしい生活を送ることができない「労働貧民」の現実がある。福祉国家あるいは福祉社会への途を模索してきたはずの日本社会は、この現実に対して語るべき言葉を、なすべき術を見出せているだろうか。私たちの社会は、福祉国家や福祉社会を論じることで、何をどのように捉え、何をどのように捉え損ねてきたのだろうか。

本研究では、日本の「戦後」を歴史社会的に分析し、制度の深層にある言説の構造から、この問題を捉えることを目指す。社会福祉・社会保障政策の歴史の変遷や、政治過程、福祉の思想、実践を解明した研究には優れたものが多くあるが、政治的な対抗関係や政策論上の対立などを越えてさまざまな議論や実践を根底において支配している言説の構造を明らかにするという課題は、未だ残されているのではないだろうか。

## 2 戦前から戦後への問い<sup>1</sup>

戦前の日本では、貧困救済は個人の権利ではなかった。既存研究においては、戦前日本の救貧は絶対主義国家が無権利の民衆に対して“上から”与える「恩恵」であったと解釈されてきた。

しかし、戦前日本における国家による救貧は、そうした意味での「恩恵」などではなかった。それは、明治以降の国民形成というプロジェクトの一環として行われてきたものであり、その救貧理念は、従来の研究が主張してきたように日本の近代化の未熟さや不徹底によって温存されたものではなく、むしろ日本の近代化そのものが生み出したものと理解されるべきものである。

戦前日本における救貧とは、困窮者を独立自営の人材として国家・社会の営みに参加・

---

<sup>1</sup> 第2節は、拙著（2007）に基づく。

貢献できる位置にまで教え導くことであり、つまりは困窮者に国家・社会の担い手として自立する義務を果たさせることであった。それは、共同社会からの脱落者を脱落した地点において生きさせることであってはならず、共同社会への“参加の義務”を果たさせるように導き助けることでなければならなかった。こうした意味での救済は、国家・社会にとっての義務であると同時に、困窮者にとっての義務——いわば“生存の義務”——であった。

戦前日本における基本的人権の否定ないし不在は、絶対主義国家による無権利の民衆への「恩恵」という前近代的イデオロギーによるものではなく、共同体に対する参加・貢献のイデオロギー(シティズンシップ)からの論理的帰結であったと考えなければならない。このことは、戦前日本の言説構造に、シティズンシップに伴う義務から自由な個人の権利、すなわち基本的人権を語りうるボキャブラリー自体が欠落していたということを意味する。

では、少なくとも名目上は基本的人権の保障を憲法に掲げた戦後日本は、国家的・社会的権力からの個人の解放を前提とした“生存の権利”を、思想として、また制度として、持ち得たのだろうか。

### 3 戦後民主主義と生存権論<sup>2</sup>

戦前と同様、戦後においても、日本近代化をめぐる諸言説の核心には、国家を担う国民を創出すべしという至上命令があった。

明治期から総力戦期の日本で「一君万民システム」を扶翼すべき臣民に課された権利＝義務と、敗戦後の日本で戦後民主主義を担うべき国民に対して啓蒙された権利＝義務とは、論理としても思想としても相反するものではなかった。それらは共に、個人に対して共同社会の責任ある成員としての意識と国家への主体的な参与を求め、国家からの個人の自由を批判するものであった(中野 2001、小熊 2002)。

戦後民主主義を牽引した論者による次の文章で強調されているのは、「基本的人権の義務性」「きわめて神聖な人間の義務としての生存権」である。

協同体理念においては、個人のすべての権利は、公共の福祉のために義務づけられている。しかも、この義務は、主権者たる国民みずからがこれを自覚し、これに忠実なものでなければならない。十八世紀末の天賦人權論の思想においては、一方に国家の主権があり、他方に個人の自由権的基本権があったのだから、自由権的基本権を専ら個人本位・権利本位に考えても、国家としての単一性を破壊するおそれはなかった。しかるに、協同体理念においては、この対立が止揚される。国民みずからがその基本的人権の義務性を自覚しなければ、国家の単一性は破れることになるであろう——傍線は引用者(我妻 1948: 222-223)。

社会保障法の根底になければならないのは、貧乏は決して恥ではないが、貧乏と闘わないのは恥であるという確固とした決心をどこから盛り上げるかだと私は思う。生

<sup>2</sup> 第3節は、拙著(2012)に基づく。

生存権はその意味からいえば、単なる権利ではなしに、きわめて神聖な人間の義務である。生存権をただ物もらいの権利としておいて、「食わせろ」「養え」というだけでは、貧乏人を乞食にし、真実はこの上なく貧困者を軽蔑する行為である。生存権はそのようなものであってはならない。貧しくはあるが、貧しさから抜けださねばならないと決心した人々が、貧しさから抜け出す道を探し、自分の力の及ぶかぎり実践するのが生存権であり、そしてそのためには社会的不正との闘いが、真正面から登場するのは当然のことである——傍線は引用者（戒能 1965 : 4）。

戦前日本の救貧を意味づけた、「国民の権利」を「国民の義務」の中に回収してしまう権利論が、戦後日本においても再生産されていったのか、そうではなかったのか。

戦後民主主義は、国家・社会を担う国民としての権利義務（シティズンシップ）と共同社会に先立つ個人に固有のものとしての基本的人権という二つの権利の緊張関係を懐深くに抱えつつ、そのことを意識することなく出発したのではないだろうか<sup>3</sup>。

そこで前提とされていたのは、先に引用した我妻の言葉に見られるような、主体的な参加によって個と〈全体〉との対立が止揚され、個人と国家が不可分一体のものになるという、楽観的な国家論<sup>4</sup>——これは戦前・戦中の日本における国民統合、国家総動員の発想と同型である——であった。

こうした国家像はフィクションであり、現実にはすべての個人が国家を担う主体として国家に一体化しているわけではもちろんない。

共同体の成員の権利＝義務としての生存権という理念は、共同体の成員でないものを排除する論理を含んでいる。

しかし、国民主体の形成を呼びかける言説において、国民としての権利＝義務を自ら引き受ける自発的かつ能動的な主体ではない者の存在については、ほとんど語られることはなかった。それは、呼びかけの対象は国民となり得る者であるという循環的な関係が想定されていたからであろう<sup>5</sup>。

---

<sup>3</sup> 亀山俊朗は、日本語の一般的な用法において人権とシティズンシップの区別があいまいであることを指摘している（亀山 2006、86-87）。

<sup>4</sup> こうした国家論は、我妻だけのものではなかった。樋口（1984）は、我妻論文における「協同体」に対する楽観的見地が、かなりの程度憲法学界共通のものとして基礎にあったこと、そして戦後日本の「福祉国家」論および「福祉社会」論が、個人と国家・社会との緊張関係をあいまいにする論理を含んでいたことを指摘している。小熊（2002）も、民主主義とナショナリズムが両立し、個の確立と国家・社会への参加が一体のものであるという発想が、戦後民主主義を担った人々のなかで共有されていたことを示している。

<sup>5</sup> 先に引用した新憲法に関する言説は、時代の文脈のなかでこそ、その行為遂行的な意味を理解されるべきものである。占領軍によって外発的にもたらされた民主主義憲法を国民自らのものとして定位するためには、民主主義を担う国民主体が用意されていなければならない。新憲法を「我々」の憲法として語るためには、いわば変革主体よりも先に来てしまった変革を、自らのものとして担うことができる主体を言説のなかで先回りして存在させておく必要があった。こうして言説の中で先取りした主体を、現実の世界にいかに生み出していかかが、戦後民主主義の切実な課題となったのである。国家への権利＝義務を担



#### 4 階級国家論における生存権論<sup>6</sup>

戦前・戦後の“生存権＝生存の義務”をめぐる議論は、新憲法の精神を啓蒙する側と戦前の国家論への復古を主張する側とのいずれを問わず、国家は一つの共同体であることを前提としていた。

こうした議論をその国家観において根本的に否定したのが階級国家論であった。階級国家論は、国家とは決して一つの共同体であるわけでも、あるべきでもなく、対立する階級によって非和角的に二分されているものだと主張した。

階級国家論は、戦前・戦後を通じて語られてきた“一つの共同体としての国家”“同質的な一つの国民”というフィクションを、階級という理念によって相対化したのであった。

階級国家論においては、勤労諸階層は資本主義社会における一つの被害者集団として捉えられ、生存権は、被害者集団たる勤労諸階層が、加害者集団たる資本家階級に対して有する補償への権利として意味づけられた。

独占資本を中心とする資本家階級と勤労諸階層の関係はどのように把握し得るであろうか。それは、勤労諸階層に生じた生活危険・貧困に関する加害者と被害者の関係である。（中略）勤労諸階層は、現代社会ではいわば一つの被害者集団をなしているのであり、かかる被害者集団の抗議の運動を媒介として、生存権理念が実定法に定着し、また拡大され、そこに社会保障法が成立するわけである（西谷 1972：31）。

階級国家論においては、生存権は、すべてが一体として調和する共同体国家における権利＝義務ではなく、二者関係における権利対義務の問題として意味づけられている。

しかし、被害者たる勤労諸階層の補償への権利として意味づけられた生存権の権利主体は、単に困窮する人ではない。

この権利主体には、次のような負荷がかけられている。第一に、国民一般ではなく、勤労諸階層という特定の被害者集団であること。第二に、被害者として加害者に対して補償を要求する人間である以上、受動的な保護対象ではなく、自立的・主体的・実践的な人間でなければならないこと。第三に、被害者としての共通利益を有するため、相互に団結・同盟する必然性を有すること（西谷 前掲：38-39）。

こうして生存権は、勤労諸階層という被害者集団の共同性の中に囲い込まれていった。“一つの共同体としての国家”というフィクションを階級という視点から相対化した階級国家論は、“二つの階級”という図式を絶対化してしまった。

国家を二つに割った階級国家論は、「生産的労働者」の一体性を必然のものとして、その中に権利を囲い込んでいったと考えられる。

---

うべき国民への呼びかけは、そうした主体になるという「我々」の宣言として理解されるべきなのではないか。

<sup>6</sup> 第4節は、拙著（2012）に基づく。

たとえば、勤労の義務に関する文章のなかで、国民の権利＝義務の担い手となりえない人びとについて次のように述べられている。

とりわけ今日のような経済危機の時代においては、すべての国民は能力をもっておる者は能力を、財力をもっておる者は財力を投じ、持たざる者は精神的な、あるいは肉体的な労働を捧げて、国の危急を救わなければならない。かような観点から私どもは働かざる者は食うべからざるの原則を少なくとも道徳的には確立いたさねばなりません。「日本国民はすべて勤労の義務を負ふ」ということは、私どもはそういう意味にこれを解する（森戸：1975：444）。

ここで排除の対象となっているのは、不労所得を得ている人びとである。そうした人びとは、「憲法が国民に要求している労働義務の精神とは全く違った原則に立つ「憲法精神に反する存在」（森戸 同）とされる。

生産者にたいする「消費者」もまた排除の対象であった。渡辺洋三は、「民主主義思想の根本は、みずからの手でものをづくり出すという思想」であり、「人間は生産者の立場に立つことによってのみ、歴史の進歩をになうことができ」と主張し、福祉国家が消費者意識を助長するものであると批判している（渡辺 1965：258）。

一つの共同体としての国家が、すべての国民を包摂することを前提としていた（つまり、その外部については語らなかった）“生存権＝生存の義務”の議論よりも、少数者としての資本家階級と多数者としての労働者階級の対立を現実認識の核として、後者の側に属する権利を追求する階級国家論の方が、少数者への抑圧と排除の図式は明示的であり、かつ確信的である。ここでは「生産的労働者」の共同体の成員でない少数者は、理論的にもイデオロギー的にも権利から排除されている。

国民の多数を占める労働者が等しく極貧状態にあった敗戦直後から、会社共同体の繁栄によって、多くの組織労働者が健康で文化的な生活を保障されるようになった高度経済成長期へと、時代の変化に伴って労働者の置かれた状況が大きく変化すると、「生産的労働者」の共同体による包摂と排除の図式も変化する。「生産的労働者」の共同性の外に置かれる少数者は、“搾取する資本家階級”としてよりも、「非生産的」と見なされる“福祉依存者”や非稼働層としてイメージされるようになっていく<sup>\*7</sup>。「我々」に対する「彼ら」の位置に置かれるのが誰であるかは、状況によって変化し得ると考えるべきものであろう<sup>\*8</sup>。

## 5 1970年代の福祉社会論

\*7 齋藤純一は、今日の日本社会の状況を、経済的に生産的なセクターと非生産的で福祉に依存するセクターという「二つの」国民、二種類の市民に分断されてきていると分析している（齋藤 2000：77）。

\*8 この問題に関して、遠藤美奈は、今日の日本社会における「内なる境界」への排除について論じている（遠藤 2002）。

1970年代には、“一体としての国民共同体”という国家観に対するもう一つの批判が提起された。それは、国家ではなく市民社会へと、福祉の理念的・制度的基盤を転換すべきであるという主張であった。

階級国家論が、国家に対する労働者階級の権利として生存権を意味づけたのに対して、これは市民が自らの福祉を自治と参加によって創造していくなかで自主構成すべきものとして、生存権を意味づける。いわば前者が“下から”獲得する生存権であるのに対して、後者は“下から”つくり上げる生存権である。

その代表的な議論として、松下圭一の言葉をみてみよう。松下は、「国家統治の基本法」から「市民自治の基本法」への憲法イメージの転換にもとづく、憲法理論の再構成（松下1975：iii）を議論するなかで、「国家統治の客体となるような受動的人間型を前提とするか、市民自治の主体となるような市民的人間型を前提とするか」（同：xii）という問いを提起している。この「市民」とは、「自由・平等という共和感覚をもった自発的人間型、したがって市民自治を可能とするような政治への主体的参加という徳性をそなえた人間型」（同：x）とされる。

そして、「国家協同体」の内部における公共の福祉と基本的人権、ついで「全と個」「社会と個人」の予定調和ではなく、「自治体レベル・国レベルにおける市民による共和の自主構成こそが、今日日程に上っているといわなければならない」として、“一体としての「国民共同体」の理念が「市民共和」の理念に置きかえられるべきことが主張される（同：108-9）。

そしてこうした「市民共和」の視点から、従来の国家からの給付としての生存権概念が批判され、「国家による恩恵給付としての福祉だけではなく、市民自治による市民福祉、いわば〈公共善〉の自主構成である」（同：48）と意味づけ直される。

福祉は国家から与えられるものではなく、市民が主体的に創っていくものである、という発想の転換は、「国から地方へ」「地域へ」という1970年代の革新自治体の政策の基本になっていた。

神奈川県の新知事であった長州一二は、「地方の時代」をキーワードに掲げて、日本の社会のあり方を中央集権型から「参加型分権制」へと転換すること、そして、従来の「権利と要求の社会」から「自治と連帯の社会」をつくっていくことを提言した。「市民自治」の時代には、自治体の手によってすべてがなされることを期待し、市民を「総受益者化」するこれまでの関係とは異なり、「自助の対象となるもの、そうすべきものは市民自らの手によって行うという傾向が支配的になる」としている（長州1975、1978）。

「地方の時代」「市民自治の時代」は、主体的に創っていく福祉の時代の到来を宣言するものであるが、ここでもまた、福祉を受ける者、「受益者」といった能動的かつ生産的ならざる存在が否定の対象となっている。

1970年代の「国家イメージの転換期」における新しい社会福祉の提唱は、何よりもあるべき人間像の提唱であった。その人間像はやはりここでも、（すべての市民のためのものとして普遍化された社会福祉＝「市民福祉」の当事者として）、自発的、能動的に参加する主

体であった。

1970年代から1980年代は、各省庁や経営者団体においても福祉をめぐる「転換」の議論がさかんに提起された時代である。それは、「西欧追従から日本型へ」、「経済成長から福祉へ」、「中央集権から地方分権へ」、「物質から心へ」などといった「転換」である。これらの言葉は、「福祉国家から福祉社会」へというスローガンに収斂し、「日本型福祉社会」論を構成していった。

「福祉社会」形成に関する提言は、「日本型福祉社会」論が登場する以前から、各省庁および経営者団体などから打ち出されていた（西村1980、武川2006）。それらの「福祉社会」論におけるキーワードは「コミュニティ」であった。

国民生活審議会がとりまとめた『コミュニティ——生活の場における人間性の回復——』（1969年）は、会長による巻頭の言葉として、副題に「求めよ、さらば与えられん」という。そして、「これからの政治は国民生活優先を目指すものであるだけに、地域社会は単に受け身のものでなく、積極的にその政治に参加していくべきである」と、住民の参加を呼びかけている。

日本生産性本部『福祉社会実現への道』（1972年）も、日本のめざす社会として、「共同体（コミュニティ）理念にもとづく福祉社会」を掲げている。そして、福祉社会の実現のために、生産性の向上をはかり、経済の拡大をはかるという作業に、労使団体、専門職業団体、消費者団体、労働組合の参加が不可欠であると述べている（日本生産性本部1972：30）。ここでも「参加」が極めて重視されており、「参加なくして福祉なし」——共同体（コミュニティ）理念にもとづく福祉社会こそまさに福祉と参加の社会である。共同体（コミュニティ）意識も参加なくしては生まれない——と述べられている（日本生産性本部1972：25-26）。

西村（1980）が論じているように、こうした「福祉社会」・「福祉コミュニティ」形成の議論は、福祉への責任を国家から社会へと移行させようとするものである。そしてここで強調されている参加は、福祉を国家が給付するものから、市民が主体的に作り出すものとして読み替え、市民の義務の領域に位置づけていくための回路となっている。

1970年代に提起された福祉社会論は、社会保障・社会福祉政策の「転換」を提起する議論であった。

それはどこからどこへの「転換」を意味する議論だったのか。国家から個人へ付与される〈権利〉としての福祉からの「転換」であった。しかし、そうした意味での〈権利〉から「転換」していくべきとされた先は、国家からの〈恩恵〉としての救済ではなかった。社会を構成するすべての成員によって担われるべきものとしての福祉——みな当事者として〈参加〉する福祉——という、戦前から繰り返されてきた理念の再提起であった。

歴史を振り返ると、明治期から戦後にわたって、このような人間の形成を目標とする議論はくり返し語られてきた。民衆に国家を担う「国民」となることを求めた自由民権運動も、社会は「私たちの社会」であるとしてすべての成員の相互義務を説いた大正期の社会連帯思想も、そして戦後、民主主義国家となった日本を担う「国民」主体を立ち上げた新

憲法の理念も、“皆が当事者になること”——国家あるいは社会の担い手として主体化すること——を言ったものであった。

つまり、少なくともこれらの議論のなかで、慈善や社会事業や社会福祉の客体であること、すなわち国家から施しや給付を与えられる“対象”として存在することが肯定されたことはなかった。

拙著（2007）で論じたように、戦前日本における救済の理念は、国家から無権利の民衆へと一方的に与えられる〈恩恵〉ではなく、共同社会への参加・貢献の義務を各人に課すシティズンシップであった。戦後の時代から見た戦前の〈恩恵〉とは、戦後の〈権利〉を表象するために構成されたものとみるべきだろう。

戦前の〈恩恵〉からの「転換」として意味づけられた戦後の〈権利〉は、1970年代から1980年代に展開された福祉社会論において、くり返し否定されることになった。戦後日本の福祉の理念としての〈権利〉を否定すること、あるいは乗り越えることが、「戦後の終わり」を表象した。戦後の〈権利〉もまた、「戦後の終わり」——〈権利〉から〈参加〉への「転換」——を表象するために構成されたものだったのだろうか。

福祉をめぐる個人と社会の関係を歴史的に考察するなら、〈恩恵〉から〈権利〉への、そして〈権利〉から〈参加〉への「転換」を論じる前に、まず福祉を享受することが正当な権利として語られたのはいつのことだったのかを問うておくことが、重要な意味を持つのではないだろうか。

そこで、以下では、生存権の理念を戦後日本社会に広く知らしめたとされる朝日訴訟運動における生存権論を検討してみたい。

朝日訴訟運動は、いかにして〈権利〉を語り得たのか。

## 6 朝日訴訟運動における生存権と個人の論理<sup>9</sup>

具体的な、特定の、まさに抑圧的な状況のなかで主張されようとする時、「人権」は沈黙を余儀なくされる（石崎 2012）。

「人権の語り難さ」、「人権を雄弁に語ることのいかがわしさ」（石崎・遠藤 2012）を踏まえるなら、だれかが人権を主張しなければならなかった時、いかにしてそれをなし得てきたのか。

それを考察するために、生存権を正面から争った行政訴訟である朝日訴訟を取り上げる。

日本で最も有名な生活保護裁判である朝日訴訟は、憲法 25 条に規定された生存権を初めて一般国民に広く知らしめた記念碑的裁判として評価されてきた。

伊達裁判長は第 9 条の存在を思い出させたが、こんどは浅沼裁判長が第 25 条の存在を思い出させた（読売新聞 1960 年 10 月 20 日夕刊 1 面）。

「人権」について語るものが困難であるのなら、朝日訴訟は、なぜ、いかにして、生

---

<sup>9</sup> 第 6 節は、拙著（2013）に基づく。

生存権を社会に届く声で語る事ができたのか。

私たちが知るようになるのは、生存権をいかに語り得るかということよりも、むしろ生存権を語る事がいかに困難であるかということであろう。

#### ○問題の所在と分析の視点

##### ・先行研究と本研究の課題

〈朝日訴訟〉——本稿では、裁判と法廷外の支援運動とを併せてこのように表記する——については、裁判や支援運動に関わった人びとや、法学者や社会福祉・社会保障の研究者などによる多くの論考が蓄積されてきた。

法学的意義——憲法 25 条の「生存権」の法的性格について、今日の通説的解釈となっている「抽象的権利説」を導いた重要な判決として、朝日訴訟第一審判決が位置づけられている（上田 1994）。

政策的効果——朝日訴訟第一審判決と支援運動の盛り上がりによって生活保護基準の大幅な引き上げがもたらされたという評価（朝日訴訟運動史編纂委員会 1971 など）。

この評価に対する副田義也による批判。生活保護基準の引き上げをもたらしたのは、朝日訴訟第一審判決や裁判支援運動よりも、経済成長と厚生官僚の取り組みによるところが大きい（副田 1995）。

本報告の目的は、同時代の人びとがどのように〈朝日訴訟〉を経験し記憶したかを、当時の歴史的・社会的状況のなかで分析することである。

そのために本報告では、〈朝日訴訟〉がもたらした政策的効果よりも、裁判支援運動の大規模な展開という事象そのものに目を向ける。全国各地の多数の人びとを運動への参加に導いたのは何であったのか。

運動当事者による記録や研究において、生活保護基準の引き上げという政策的効果と並んで強調されているのは、国民に憲法 25 条の存在を再認識させ、権利意識の自覚を促したという理念的な意義である。

「人権の語り難さ」を踏まえるなら、「朝日訴訟が広く国民に「生存権」の理念を知らしめた」というこの評価の意味をこそ、改めて問うてみなければならないのではないのか。

##### ・朝日訴訟運動への視点

###### 「人間裁判」

この裁判は“人間に値する生活とは何か”ひいては“人間（の尊厳）とはどういうものか”を追求し、明らかにする裁判です。砂川事件を“政治裁判”とよぶならば、朝日訴訟は“人間裁判”といえることができるでしょう（新井 1977）。

問われたのは、“人間に値する生活とは何か”すなわち「生存権」として保障されるべき生活の具体的なあり方、そして“人間（の尊厳）とはどういうものか”すなわち人権主体としての人間のあり方であった。

この後みていくように、“人間（の尊厳）とはどういうものか”という問いに託された人びとの思いこそが、〈朝日訴訟〉における「生存権」の理念であった。

そして、まさにその点に、〈朝日訴訟〉の最も大きな歴史的意義を見いだすべきであり、同時にある「限界」を見いだすべきではないか。

#### 共鳴した社会

「りんごの一つも食べたい」という朝日個人の物的利益の主張が、多くの人びとを強く惹きつけたのは、一体なぜだったのか。

その鍵は、運動指導者による言語的資源を用いた戦略、すなわち人びとを運動への参加に導くための解釈図式の提示にある<sup>10</sup>。

しかし、運動指導者の効果的な戦略の結果、多くの人びとが運動に動員されたというなら、トートロジーである（西城戸 2008）。運動指導者から発信された呼びかけの「受け手」側にも分析の視点を向ける必要がある（Benford, Robert D. & Hunt Scott A. 1992、荻野 1996、西城戸 2008）<sup>11</sup>。

運動指導者によって提示された〈朝日訴訟〉の解釈図式——問題状況の定義、運動当事者としての集団的アイデンティティの指定、そして運動において追求される理念——に共鳴した当時の社会とは、いかなる社会であったのか。

〈朝日訴訟〉がなぜ「生存権」を語ることができたのかを解明するためには、運動指導者がいかに語ったかと共に、社会がそれをいかに受け止めたかを知ることが必要である。

以下、まずでは、運動指導者が提示した〈朝日訴訟〉の解釈図式、および「生存権」の解釈をめぐる厚生省側と運動側とのせめぎあいを見る。次に、運動に直接・間接に関わった人びとの主観の側に視点を置いて、当時の社会が〈朝日訴訟〉をどのように受け止めたかを考察する。最後に、なぜ〈朝日訴訟〉が「生存権」を語ることができたのか、そして今私たちが、歴史としての〈朝日訴訟〉から何を受け取ることができるのかを考える。

#### ○ 「国家悪」と「多数者の利益」

・ 人民による国家権力との闘い——問題状況の定義

敗戦直後の生存権思想は、戦争被害者としての勤労大衆一般の、国家や資本への責任追及という要素と結合していた（沼田 1987、西谷 1992）。

〈朝日訴訟〉は転換点にある。

敗戦直後における勤労大衆一般の集団的権利としての「生存権」意識から個人の権利としての「生存権」意識へと、「生存権」の捉え方が変容したのが、〈朝日訴訟〉の時代であった（沼田 1987）。

朝日茂が訴えたのは、戦争や生産のための資源として人間を捉える国家的価値基準によって否定され、また経済成長による生活水準の向上から取り残されていった人びとの権利。

「朝日訴訟はいわば最後の一人の生存権といった極限的性格をもって提起された」（沼田 1987）。

<sup>10</sup> 1980年代半ば以降、社会運動における意味構成の過程——フレーミング——に着目する研究が展開されてきている（Benford, Robert. D & Snow, David. A. 2000）。

<sup>11</sup> 「受け手」における解釈過程を明らかにするためには、運動組織内外の言説分析を必要とする。本稿の問題設定よりもミクロな視点に立つその作業は、今後と課題としたい。

しかし、裁判支援運動においては、経済再建から取り残された少数者の問題としての意味づけは意識的に退けられ、運動指導者は、〈朝日訴訟〉を「全労働者」さらに「国民一般」の問題として提示する戦略をとった。

(厚生省の控訴後に組織された朝日訴訟中央対策委員会が提案した決議文)

政府は第二審の公判で、証人を通じ『生活保護基準を低くしておくことによって労働者の低賃金を釘付けにしておくのだ』と公然と主張しました。これは、労働者に対する政府の挑戦であり、軍国主義を復活させるための貧困化政策の側面であると信じます(朝日訴訟運動史編纂委員会 1971)。

〈朝日訴訟〉は、労働者すべての「生存権」の問題として、さらに広く「大砲よりバターを」のスローガンの下に平和と民主主義を国家権力から護るための人民の闘いとして、意味づけられていった。

〈朝日訴訟〉における問題状況の定義は、入院患者の補食費の必要性から、平和と民主主義をめぐる人民と国家権力との闘いへと拡大していった。

・ 国家に抗する「生存権」——集団的アイデンティティの措定

「国家悪」が立ち上げる権利の主体

「「人権」とは「抗議対象があつてはじめて必要とされる観念であつて、その抗議対象との関係でのみ具体的な意味を獲得するもの」(石崎 2012)。つまり、「人権」は「国家との、社会との、他の個人とのリアルな関係のなかでこそ主張され、意味内容が充てんされるべきもの」(同)である。

〈朝日訴訟〉において、その抗議対象は国家であつた。国家への怒りが、朝日を「人権」のために闘う主体として立ち上がらせた。

巖のごとき、巨大な国家権力と、明日をも知れぬ結核重症患者の闘い、「蠅螂の斧」といわれてもしかたのない、無謀といえ、無謀な限りであつたかも知れない。でも、このまま引っ込んで、私の社会正義観が許さないと思つたのである(朝日訴訟記念事業実行委員会 2004——朝日茂の手記より)

そして朝日訴訟運動の筋書きにおいて中心的な配役を与えられたのは、国家との対立関係によって立ち上げられる「全労働者」ないし「国民一般」という集団的アイデンティティであつた。

〈朝日訴訟〉において、「生存権」は、「人権」を踏みにじる国家とその犠牲者としての労働者・国民との関係のなかで、意味内容を充てんされた。

法廷外闘争において、入院患者の補食費の問題を「民主主義・平和主義擁護」の大衆闘争として闘うことを可能にした一つの要因は、当時の時代背景と社会状況にある。

1957年から1967年という〈朝日訴訟〉の時代に、日本に住む多くの人びとに記憶され、経験されていた国家とは、戦争により人びとに甚大な犠牲をもたらした国家、新憲法の精神に背いて社会保障費を削り軍事費にまわす国家、そして民主主義を踏みにじて安保改訂を強行裁決したところの国家であつた。

国家によって踏みにじられた「生存権」への叫びが多くの人びとの共鳴を得ることが



できたのは、その国家が、ひとり朝日茂だけの敵ではなく、“人民の敵”であったからである。〈朝日訴訟〉の時代とは、国民の多くが国家の犠牲者としての記憶のなかを生きていた時代であった。

権利を求める主体を立ち上げたのは、「国家悪」——人民に対する悪として表象された「国家」——であった。

#### 反「福祉国家」としての「生存権」

このとき「生存権」に込められた意味は“国家への抵抗”であった。

今日の日本を含む先進国において、貧困問題に対する処方箋として叫ばれているのは「福祉国家」への包摂であるが、〈朝日訴訟〉の時代には、「福祉国家」に包摂されることへの抵抗こそが「生存権」の理念であった。

『朝日訴訟運動史』には、朝日訴訟の意義の一つとして「国民の権利意識をねむらせて、国にたいする忠誠や協力、社会的には相互扶助を要求する自民党政府の『現代福祉国家』論が、軍国主義復活と歩調をあわせてすすめられてきている事実」を明らかにしたことが掲げられている（朝日訴訟運動史編纂委員会 1971）。

国家に対峙する存在としての「個人」が、「福祉国家」への包摂や国民相互の「社会連帯」を徹底して拒否し、「自分自身の権利」として国家から闘いとるものが、ここで求められている「生存権」である。

つまり、この時代、「生存権」を保障する義務は、社会（われわれ）ではなく国家（向こう側）にあると観念されていた。

#### ・“多数者”の表象をめぐるせめぎあい

##### 生活保護基準をめぐる「絶対説」と「相対説」

〈朝日訴訟〉の10年間に、社会経済状況の大きな変化の下、生活保護基準が持つ意味は変わっていった。

提訴当時には、生活保護基準の判断において「生活外的要素」——国民所得、国家の財政状態、国民の一般的生活水準など——を考慮することは、生活保護基準の引き上げの必要性を否定する理由になり得ることであった（沼田 1987）。

こうした状況の下で、原告側は「日用品費 600 円では必要な栄養をとることができない」という絶対的貧困の考え方に基づいて、当時の生活保護基準の低さを訴えた。

第二審以降は、「生活外的要素」を考慮することの意味が変わった。経済成長によって財政状況や国民一般の生活水準が大幅に改善し、それらを考慮することが生活保護基準の引き上げを正当化する根拠になり得るといった状況が生まれた（沼田 1987）。

運動側はこうした状況のなかで戦略的に運動方針を採り、〈朝日訴訟〉の意義を「平和と民主主義の擁護」という、より一般的な問題と結びつけることによって、一般の人びとの運動への参加を拡大していった。

変化する状況のなかにあつて、朝日訴訟運動が一貫して手放さなかった最も基本的な戦略は、“国家によって権利を踏みにじられた多数者”を表象することであった。

運動側が依拠したのは、国家権力の犠牲者としての労働者・国民という“多数者”。

その過程で、経済成長から取り残された少数者の権利のための闘いという意味づけはい

っそう背景に退き、〈朝日訴訟〉の訴えが、労働者階級全体、国民全体にとっての利益や理想に関わる問題であることが強調されていった。

しかし、“多数者”をよりどころとしてみずからの主張を枠づけていったのは、敵役の厚生省側も同じであった。

厚生省側は、朝日側の絶対的貧困概念に対して、貧困を相対的な基準によって捉えるべきであるとの立場に立った。厚生省側は、「税金を負担する一般国民の生活水準、生活感情や国家財政全般とのつり合い等の諸要素を考慮しながら、健康で文化的な生活の最低基準を決め」る「相対説」を支持した（朝日訴訟運動史編纂委員会 1971）。ここでは、「生存権」の保障が「財源を富んでいる国民から徴収して、その能力のない者へまわすという国民所得の再分配」として捉えられている。

生活保護基準の引き上げ要求をめぐるのは、副田（1995）、小中（2010）や『朝日訴訟運動史』（朝日訴訟運動史編纂委員会）などが指摘しているように、厚生官僚も生活保護基準の引き上げを意図しており、運動との対立点はそこにはなかった。

対立点は、“多数者”の利益をいかに表象するかにあった。

厚生省側は、「血税論」で国民の立場を主張した。生活保護基準は、国民感情を参酌したものでなければならず、国民間の公平性——生活保護の医療扶助を受けている患者と社会保険の給付を受けている患者との間、ボーダーライン層と被保護者との間における公平さ——に配慮しなければならないという主張（朝日訴訟運動史編纂委員会 1971）。

二十五条の約束は、国民がお互いに税金を出しあいまして、この線以下の生活水準の人をなくそうという約束を(マ)私たちは理解いたします。その意味において、負担するものの考え方、それらの人たちの生活水準というものがこれにひびいてくる。それが私どもの相対説という立場であります（朝日訴訟中央対策委員会 1963）。

厚生省側の「相対説」は二つの意味を持つ。

一つは、最低生活費は国民の経済や文化の発展などによって絶えず変化するため、固定的なものとして設定できないという、相対的貧困の考え方。

もう一つは、生活保護基準は国民の申し合わせであり、費用を負担する国民の感情や公平性を参酌して決めなければならないということ。相対的貧困とは違う次元での「相対説」、いわば「納税者民主主義」の従属変数としての最低生活保障という発想<sup>12</sup>。

#### せめぎ合い——生活保護は誰のものか——

運動側は、「国家が人民の共通の敵である」という認識を基礎として、生活保護受給者と労働者・国民一般を利害を同じくするものとして把握する論理。「人民 対 国家」という対立図式。

厚生省側は、納税者としての国民一般と生活保護受給者とを分断する論理。「納税者 対 被保護者」という対立図式。

→裁判ではそれぞれが“多数者”の利益の代弁者として振る舞った。

---

<sup>12</sup> 厚生省の「納税者利益論・血税論」が、客観的認識として妥当であったかどうかは、厚生省側のレトリックとはもちろん別に検討すべき問題である。小川政亮はこれを、国家に対する国民の不満をそらすための議論であると批判している（小川 1966）。

〈朝日訴訟〉における運動と厚生省との関係は、“多数者”の利益の擁護という意味での「民主主義」を掲げてのせめぎ合いとして解釈することができる。

生活保護の正当性は、“多数者”たる国民の理解と支持によって、つまり“多数者”の利益という意味での「民主主義」の論理によって担保されるという前提の共有。

運動側は“多数者”の代表たる地位をめぐる厚生省との闘いに勝利した（運動の全国的な拡大）。

しかしこのことは、経済成長から取り残された少数者の「生存権」の問題が、こうした運動戦略のために回避され、追求されないままになってしまったということでもある。

運動側が描いた生活保護受給者と労働者・国民一般との連帯は、人びとの意識と実態が、「国家悪の犠牲者としての低所得層」から「納税者」へとやがて変化していった後の時代には、成立しなくなる。

今では、労働者や国民にとって、生活保護受給者はむしろ他者として表象されることが多いのではないか<sup>13</sup>。

現在の日本社会においては、国家によって権利を踏みにじられた“多数者”として生活保護受給者を表象することは困難である。

#### ○「朝日訴訟」の時代、そして現代

・「価値は個人の側に」

##### 権利のための闘争

ここからは、運動に直接・間接に関わった人びとの主観の側に視点を置いて、当時の社会に〈朝日訴訟〉がどのように届いたのかを考えていく。

運動指導者が人びとに向けて提示した〈朝日訴訟〉の戦略的意味づけから離れてみることによって見えてくるのは、運動組織にも動員され尽くされることのない「個人」の思想である。

朝日訴訟運動は、労働運動や左翼勢力のイデオロギーに基づく運動であっただけでなく、朝日茂という「個人」の運動、そしてその思想と生き方に共鳴した多くの「個人」たちの運動でもあった。

人格そのものに挑戦する無礼な不法、権利を無視し人格を侮蔑するようなしかたでの権利侵害に対して抵抗することは、義務である。それはまず、権利者の自分自身に対する義務である。(…)それは、また、国家共同体に対する義務である (Jhering, Rudolf von 1894=1982 : 49——傍点は原文)。

〈朝日訴訟〉はこの義務のために闘われた。

人びとが思いを託したのもこの義務としての「権利のための闘争」であった。

イエーリングは、「権利侵害によって自分自身ないし他人がどんなに大きな苦痛を受けるか経験したことの無い者は、「ローマ法大全」の全巻を暗記しているとしても権利の何た

<sup>13</sup> たとえば和久井 (2012) には、現代日本社会において生活保護利用者に向けられるまなざしが、生活保護利用者自身によって描かれている。

るかを知っているとは言えない」というが、〈朝日訴訟〉の時代とは、多くの人びとが国家によって権利を侵害された経験を共有していた時代であった。

#### 「価値づけられたエゴイズム」

朝日訴訟運動を推進した組織は、国家に対する「全労働者」「国民一般」の闘いとして、〈朝日訴訟〉を提示したが、人びとが〈朝日訴訟〉から鮮烈な印象とともに学んだのは、権利を侵害するあらゆる者に対して闘う「個人」の尊さだったのではないか。

藤田省三は、〈朝日訴訟〉と同時代の基地反対闘争について次ように分析した。

公然と自己の生活手段の自己帰属を主張する態度は、伝統的な生活主義とは異なる。同じエゴイズムでも価値づけられたエゴイズムである。基地反対闘争において叫ばれた「絶対反対」は、自己の生活を自己に属するものとして価値づけ権利づける精神態度——価値はこちらにあって接収の相手にはない——によって基礎づけられていた。

この「価値づけられたエゴイズム」とは、国家に対して（それだけでなく国家に敵対する進歩派のイデオロギーに対しても）、そこに包摂されることを拒否し、「価値はこちらにある」と宣言するような性質のものである（藤田 1960）。

「りんごのひとつも食べたい」という一人の患者の願いを、戦争や生産という国家的価値に対峙させた〈朝日訴訟〉は、「価値は個人の生にある」という「エゴイズム」のための闘いであった。

補食費という個人の物的利益の主張が多くの人びとを惹きつけたのは、それが「価値づけられたエゴイズム」、すなわち公共への義務として、国家権力から私的利益を守るための闘いであったからである。ここでいう公共とは、国家権力に対峙するものであり、国家的価値への包摂を拒否する「個人」たちの側にある。

敗戦によって国家よりも自己の生活に価値を見いだす態度が公然と認められていた時代であったからこそ、「個人」の生に公共的な価値を置く「生存権」の理念が多くの人びとの心に響いたのではないか。

朝日は、行政訴訟を起こさずとも、有力者に依頼するなどの方法によって補食費を得るという目的は達成できた。また、療養所の職員や療養仲間の間でも訴訟への批判が少なくなかった（朝日訴訟運動史編纂委員会 1971、朝日訴訟記念事業実行委員会 2004）。

それにも拘わらず、朝日が訴訟をやめなかったのは、それがただ補食費を確保するための訴訟ではなく、踏みにじられた自己の権利に対して黙ったままではないという、人としての公共への義務のためにする訴訟であったから。

朝日は、国家だけでなく、療養所という「世間」にも、「個人」の価値を対峙させ、個人の物的利益の要求を、私的な回路ではなく公共的な回路で実現することに、あくまでこだわった。

なんとか個人的に解決する方法がないとはいえないが、こんなことをしてはいつまでたっても、貧しい人びと、弱い人びとは浮かばれない。(…)闘うよりほかに、私たちの生きる道はないのだ（朝日訴訟記念事業実行委員会 2004——朝日茂の手記より）。

新井章は、これと同様の闘いを砂川の農家の人びとについて指摘している。

かれらが、もし、当初の「土地を手放したくない」というだけの生活防衛意識にいつまでもしがみついていたとしたら、かれらはおそらくとうに調達庁が積んだカネとひきかえに土地を手放していたであろう。またそのような視野の狭い自己本位の態度からは、地元以外の多くの人びとの受け入れを拒絶する閉鎖的な姿勢しかみちびかれず、全国からはせ参じようとする支援の人たちも戸惑いを感じただけに終わったに違いない。しかし、土地はカネで買い上げられても、平和をカネであがなうことはできない（新井 1997）。

砂川事件において、政府に対して自らの土地を守ろうとする孤独な闘いが、平和のための闘いとして人びとに共有されたように、〈朝日訴訟〉においては、国家に対して「人間らしい生活」を守ろうとする孤独な闘いが、「個人」の尊厳のための闘いとして、人びとに共有されたのだろう。

#### 「真のヒューマニスト」として

「権利のための闘争」を担おうとする弱者、その意味で「強者であろうとする弱者」、という擬制のうえにはじめて、「人」権主体は成り立つ」（樋口 2004）。

朝日茂も砂川の人びとも、まさにこうした意味での人権主体であった。「真のヒューマニズムとは、非人道的な圧迫に対して闘うこと」（朝日訴訟記念事業実行委員会 2004）。

裁判支援運動のなかで制作された記録映画『人間裁判』がエピローグに掲げるのは、憲法 12 条の言葉——「この憲法が国民に保障する自由および権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない」（傍点は映像のまま）——である。朝日が体現して見せたのは、何よりもこの 12 条の精神であった。

〈朝日訴訟〉の時代とは、国家に対しても社会に対しても「個人」として毅然と対峙した朝日の思想と行動に、多くの人びとが共鳴した時代であった。

「個人」の解放よりもコミュニティへの包摂が叫ばれる後の時代には、また違った状況があるのかもしれない。

#### ・現代日本社会と〈朝日訴訟〉——二つの問い

##### 「生存権」は何との関係のなかで意味を与えられるのか

〈朝日訴訟〉から人びとが受け取ったのは、権利を侵害するあらゆるものに対して闘う「個人」の価値、そして権利のために闘う公共的な義務の理念であった。

この「個人」の権利に最も高い価値を置く思想にこそ、〈朝日訴訟〉の最大の歴史的意義があるのではないか。

同時にそこにこそ、〈朝日訴訟〉の「限界」を見出すべきなのではないか。

最大の歴史的意義と表裏一体である「限界」の方に目を向けると、〈朝日訴訟〉は、「生存権」をめぐる大きな問いを、少なくとも二つ投げかけてくる。

その一つは、今日の日本において「生存権」は何に対する抗議として語られるのか、という問いである。

人権は「抗議対象との関係でのみ具体的な意味を獲得するもの」(石崎 2012)であり、〈朝日訴訟〉においては国家という抗議対象との関係のなかで「生存権」が意味を獲得した。国家権力と「個人」の権利との対峙、「福祉国家」への包摂に対する明確な否定が、「生存権」の理路であった。

そしてこれは、「戦後」という時代を背景としてこそ語ることができた「生存権」論であった。

しかし、国家に要求して奪取する「福祉」ではなく“市民・住民が自ら作る福祉”が、あるべき「福祉」として強調される現代の日本において、また福祉国家への「包摂」に対する抵抗ではなく、逆に福祉国家への「包摂」こそが「生存権」実現の理路と観念されるようになった今日、いったい「生存権」は何への抗議として意味を充てんされることになるのか。

人権が「沈黙」するのは、具体的な、特定の、まさに抑圧的な状況のなかで主張されようとするとき(石崎 2012)であるなら、もしも社会が、「納税者の負担によってすべての困窮者に最低生活を保障する」というアイデアを支持しない場合、「生存権」は沈黙するしかないのだろうか。

生活保護をめぐる「全労働者」「国民一般」が国家を敵に回して闘うという一般的状況の定義が成立しない現代の日本においては、「人民 対 国家」よりも「納税者 対 保護受給者」の構図の方が、あるいは多くの人びとに受け入れられるのかもしれない。

もしそうなら、その状況のなかで「生存権」は語られ得るのか。生活保護受給者が生活保護費削減への圧力や保護受給者への抑圧に対して闘う相手は、“人民の敵”として「われわれ」の向こう側にある国家ではなく、労働者、国民、そして国家をも含む社会——そこに「われわれ」が属するものとしての——であろう。「われわれ」の社会に向けられた抗議として意味を与えられた「生存権」は、声を獲得し得るだろうか。

朝日訴訟運動は、国家をあくまでも「われわれ」人民に外在する悪として位置づけることによって、「生存権」を雄弁に語ることができた。

しかし、大熊信行が指摘するように、「国家悪」とは次のような意味をもつ。国家は国内的には暴力によって人間が人間を支配する組織であるが、国際的には民族的我欲または人間的エゴイズムを核とする「愛国心」によって支えられた政治的発展力の主体である。「われわれは(…)みずからの人間的我欲によって、国家の発展をささえている」(大熊 2011 : 204-205)。

国家を「われわれ」に外在する悪として捉える朝日訴訟運動の言説においては、国家を「われわれ」の我欲によって支えられているもの、「われわれ」の社会に内在するものとして捉える視点はない。朝日訴訟運動は、「生存権」を国家への抗議として意味づけたが、その抗議は決して「われわれ」自身に向かうことはないものとして叫ばれたのではないか。

今日の日本社会は、〈朝日訴訟〉に共鳴した当時の社会とは異なる。

だからこそ、〈朝日訴訟〉で追求された理念は語り次がれるべきである。今度は、「われわれ」に外在する国家への抗議としてではなく、国家をも内在させた「われわれ」の社会に向けられた問いの形で、語り直され、あらためて語り次がれるべきではないか。

「一人」が、「われわれ」の社会に向けて、「価値はこちらの側にある」と言えるだろう

か。その「一人」の声は、私たちにどのように響くだろうか。

#### 権利は闘う者の手にのみあるのか

「人間裁判」という言葉には「最低限度の生活とは何か」、そして「人間（の尊厳）とはどういうものか」という二つの意味が込められていた。

裁判で争点になった「最低限度の生活とは何か（生活保護基準の低さが違法であるか）」という問題と、多くの人びとの心に鮮烈な響きをもって届いた「権利は闘う者の手に」「権利の侵害に対して闘うことは公共への義務である」という理念とが、論理的には別のものであるにもかかわらず、運動のなかで不可分のものであるかのように追求されたところに、朝日訴訟運動の意義と共にある「限界」を見いださなければならないのではないのか。

〈朝日訴訟〉が現代の日本社会に向けて投げかける二つ目の大きな問い——「権利は闘う者の手に」という思想の言葉は「生存権」を語るのに十分か。

「生存権」とは、権利のために権力と闘う「強い個人」でなければ手にできないものなのか。

先の一つめの問いは、戦後から現代にいたる日本社会の変化にかかわって問われるものであるが、この二つめの問いは、近代そのものに向けられるべき問いである。

自立的かつ自律的な個人の自己決定が権利の存立形式であるという権利論が、人権を語る論理として十分なのかという問題。

「自己決定できない弱者を置き去りにして「強い個人」を想定すること自体が、問題なのではないか」（樋口 2004）——この問いを、歴史としての〈朝日訴訟〉に向けて投げかけてみることは決して意味のないことではないだろう。

「公共的に価値づけられた権利のために闘う個人」と「多数者（労働者・国民）の利益」を言語的資源とした朝日訴訟運動のポキャブラリーでは、「強い個人」になろうと立ち上がれない人びとや、多数者と連帯することができない人びとの「生存権」——「弱いままの個人」の権利、そして多数者として表象され得ない少数者の権利——は語れない。「生存権」に関しては、樋口が指摘しているように、「強い個人」像を「人」権の思想的根拠とすること自体への疑問」が残されている（樋口 2004）<sup>14</sup>。

〈朝日訴訟〉は憲法 12 条の精神を教えてくれた。しかし、〈朝日訴訟〉から憲法 25 条の精神を学んだと言うには、私たちに残された課題はあまり大きいのではないのか。

歴史としての〈朝日訴訟〉は、現代の日本社会に向けて投げかけている二つの問いは、〈朝日訴訟〉において正面から問われなかったものである。

むしろ、〈朝日訴訟〉はこれらの問題に正面から向き合うことを避けられたからこそ、「生存権」を雄弁に語る事ができたのだ、というべきだろう。

〈朝日訴訟〉は、この問いに向き合うことの難しさと厳しさを、すなわち「生存権」の語り難さを、鋭く私たちに突きつけているというべきではないだろうか。

---

<sup>14</sup> この問題に関しては、拙著（2012）で考察を試みているが、今後も引き続き取り組んでいくべき課題としたい。

・おわりに

朝日茂の療養仲間で、裁判支援運動に携わった右遠俊郎は、朝日の主張には原理的に生の肯定があり、その主張の仕方がまるで青空のように見えてまぶしかったという。朝日は「自分が生きることが好きであるから、他人が生きることも好きであった」（右遠 1987 : 32）。

〈朝日訴訟〉の最も根底にある思想は、この「生の肯定」であったと言うことはできないだろうか。

自律的で自立した人権主体としての人間像や、公共的義務としての「権利のための闘争」といった厳しい理念よりも、根底にあったのは、すべての人の生きることを良きこと、価値あることとする「澄み切った青空のような、生の肯定」であったのではないか。

朝日茂の闘いを、「われわれ」の社会に向けての問いかけとして受け止め直したその後で、すべての人への「生の肯定」として「生存権」を語ることはできないだろうか。

歴史としての〈朝日訴訟〉から、あえて「生存権の語りがたき」を学ぶことの意味は、朝日茂の未完の運動を私たちが引き継ぐことにのみある。

#### 【参考文献】

- 朝日訴訟運動史編纂委員会編(1971)『朝日訴訟運動史』草土文化。
- 朝日訴訟中央対策委員会編(1963)『朝日訴訟証言録 第二部』朝日訴訟中央対策委員会。
- (1967)『人間裁判 10 年』労働旬報社。
- 朝日訴訟記念事業実行委員会編(2004)『人間裁判——朝日茂の手記』大月書店。
- 新井章(1977)『体験的憲法裁判史』徳間書店。
- Benford, Robert D. & Hunt Scott A. (1992) Dramaturgy and Social Movements: The Social Construction and Communication of Power, *Sociological Inquiry* 62(1): 36–55.
- Benford, Robert D. & Snow, David A. (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, *Annual Review of Sociology* Vol. 26: 611-639.
- 遠藤比呂通(2011)「社会的排除と人権—絶望からの「生きる勇気」—」齋藤純一編『講座 人権の再定位 4 人権の実現』法律文化社 : 177-194。
- 遠藤美奈(2004)「「健康で文化的な最低限度の生活」の複眼的理解」齋藤純一編著『講座・福祉国家のゆくえ 第 5 巻 福祉国家／社会連帯の理由』ミネルヴァ書房 : 155-186。
- 藤田省三(1960)「前史」日高六郎編『1960 年 5 月 19 日』岩波書店 : 1-44。
- 樋口陽一 (1984)「日本憲法学と「福祉」問題—「福祉」シンボルの憲法論上の役割—」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 4 日本の法と福祉』東京大学出版会 : 59-103。
- (2004)『国法学 人権原論』有斐閣。
- 石崎学・遠藤比呂通編(2012)『沈黙する人権』法律文化社。
- Jhering, Rudolf von (1894) *Der Kampf um's Recht*, (=村上淳一訳(1982)『権利のための闘争』岩波書店。)
- 戒能道孝 (1965) 「生存権は物盗りではない」小川政亮・菱沼謙一編『岩波講座 現代法 10 現代法と労働』月報 岩波書店 : 4-5。
- 亀山俊朗 (2006) 「シティズンシップの変容と福祉社会の構想」『福祉社会学研究 3』東信堂 : 85-104。
- 菊地英明 (2013) 「公的扶助訴訟の社会史—朝日訴訟と資源動員—」副田義也編『シリーズ福祉社会学 2 闘争性の福祉社会学—ドラマトルギーとして—』東京大学出版会。



- 国民生活審議会調査部会編（1969）『コミュニティ——生活の場における人間性の回復——』大蔵省印刷局。
- 小中信幸(2010)「朝日訴訟」について」NPO 法人朝日訴訟の会『人間裁判——元裁判官の手記』特定非営利法人朝日訴訟の会。
- 近藤礼子(1986)『歌・文・詩 礼子の鼓動』朝日新聞名古屋本社編集製作センター。
- 松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』岩波書店。
- 長州一二（1975）「真の福祉」討議を一問題提起こそ革新の生命——全国社会福祉協議会編 1976『社会福祉関係資料集 これからの社会福祉施策』、88-89。
- 中野敏男（2001）『大塚久雄と丸山眞男——動員、主体、戦争責任』青土社。
- 日本生産性本部（1972）『昭和 47 年版 労使関係白書—福祉社会実現への道—』日本生産性本部。
- 西城戸誠(2008)『抗いの条件——社会運動の文化論アプローチ』人文書院。
- 西村豁通（1980）「福祉社会論と総合福祉政策の展開——八〇年代戦略としての「日本型福祉社会構想」『月刊労働問題』277：44-50。
- 西谷敏(1992)『労働法における個人と集団』有斐閣。
- 沼田稲次郎(1987)「憲法と朝日訴訟闘争」『賃金と社会保障』No.961：10-15。
- 小川政亮(1966)「朝日訴訟の意義」『法律時報』38（9）（小川政亮著作集編集委員会(2007)『小川政亮著作集 7 社会保証兼と裁判』大月書店：104-125）。
- 荻野達史(1996)「集合的フレームと共鳴性分析—動機分析を再考する—」『社会学論考』16：73-100。
- 小熊英二（2002）『〈民主〉と〈愛国〉—戦後日本のナショナリズムと公共性—』新曜社。
- 大熊伸行(2011)『国家悪〔増補新装版〕—人類に未来はあるか—』論創社。
- 齋藤純一（2000）『公共性』岩波書店
- 副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会。
- 菅沼隆(2002)「被占領期の生活保護運動—日本患者同盟の組織と運動思想を中心に—」『社会事業史研究』30：37-56。
- 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化—福祉国家と市民社会Ⅲ—』法律文化社。
- 富江直子（2007）『救貧のなかの日本近代—生存の義務—』ミネルヴァ書房。
- （2012）「「生存権」の論理における共同性—戦後日本における「権利」の言説—」盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『公共社会学 2 少子高齢社会の公共性』東京大学出版会：33-52。
- （2013）「戦後史のなかの朝日訴訟—朝日訴訟運動はなぜ「生存権」を語る事ができたか—」『貧困研究』11：61-74。
- 上田勝美(1994)「生存権の性格—朝日訴訟—」『憲法判例百選Ⅲ（第3版）別冊ジュリスト 131号』有斐閣。
- 右遠俊郎(1987)「人間らしく生きるということ」『賃金と社会保障』961：30-35。
- 和久井みちる(2012)『生活保護とあたし』あけび書房。
- 我妻栄（1948）『新憲法と基本的人権』国立書院。
- 渡辺洋三(1967)「憲法と社会保障の権利—朝日裁判に関連して—」『世界』第259号：104-112。

## 第2章 憲法による社会保障法制に対する規律—憲法 25 条・14 条を中心に

### 憲法による社会保障法制に対する規律—憲法 25 条・14 条を中心に

名古屋大学法学部 中野妙子

#### 1. 本報告の問題関心

近年の相次ぐ社会保障制度改革

給付水準の引下げ（年金，生活保護），受給者の負担増（高齢者医療など）

運営主体の変化（社会保険庁の解体による政管健保の公法人化）

サービス提供主体の変化（介護保険，障害者総合支援等における規制緩和）

国は社会保障の制度改革を無制限になしうるのか？

社会保障制度に関わる法規範（法律，政省令等）に対し，憲法の条項がどの程度の制約を加えるのか

本報告では学説の議論が比較的充実している 25 条・14 条を取り上げる

#### 2. 憲法 25 条（生存権）

(1) 生存権（25 条 1 項）の法的性格に関する諸見解

➤ プログラム規定説…かつての判例，学説

国政の綱領ないし指針の宣言に留まり，国民に具体的給付の請求権を直接保障するものではなく，裁判の基準としても機能しない

➤ 抽象的権利説…現在の判例・通説

生存権を実現するための立法がなされれば，具体的な法律の解釈基準・司法審査基準として 25 条 1 項が機能する

↓

具体的立法がなされない場合にどうなるのか？

➤ 具体的権利説

憲法 25 条を実現する法律がない場合に，立法不作為の違憲確認訴訟ができるとする見解 ←このような訴訟がどのような場合に認められるか

さらに進んで憲法 25 条を根拠に具体的な金銭給付の請求ができるとする見解（「ことばどおり」の具体的権利説） ←裁判所が一義的に最低限度の生活に足る金額を決められるのか

(2) 従来判例

➤ 朝日訴訟・最大判昭和 42・5・24…生活保護基準（厚生大臣告示＝行政立法）（資料 1）

➤ 堀木訴訟・最大判昭和 57・7・7…児童扶養手当法における障害福祉年金と児童扶養手当の併給禁止規定（国会による立法）（資料 2）

いずれも，憲法 25 条の具体化につき立法府／行政府の広範な裁量を容認

ただし、同時に、立法府／行政府が裁量権を逸脱濫用した場合には司法審査の対象となるとして、憲法 25 条の裁判規範性を認める

### (3) 憲法学における議論

判例による広範な立法／行政裁量の容認に対する批判 →いかに司法審査を深めるか

#### ➤ 生存権の「自由権的效果」論

最低限度の生活を割り込むような重税を課すことは許されないという見解

いったん法律によって具体化された給付の権利を正当な理由なくはく奪することは憲法違反となるという見解

#### ➤ 制度後退禁止原則

いったん具体化した給付の水準を合理的理由なく切り下げる（制度後退）には、厳格な理由付けが必要とする見解

論理的根拠をどこに求めるかは論者により異なる

下級審判決には制度後退禁止原則に言及する例も

ex. 宮訴訟第一審・東京地判昭和 49・4・24（資料 3）

#### ➤ 問題ないし限界

具体的立法を欠く場合や、貧困者に重税を課す場合など、やや極端な場面を念頭に置いた議論

議論が生活保護に限定され、年金や医療などの他の社会保障制度に及ぶ議論が少ない傾向にある

### (4) 老齢加算廃止訴訟・最三小判平成 24・2・28（資料 4）

#### ➤ 平成 16 年（2004 年）の保護基準改定により、3 年間をかけて老齢加算を段階的に廃止したことの違法性・違憲性

#### ➤ 生活保護基準（＝行政立法）の問題だが堀木訴訟を引用

朝日訴訟が述べた意見はあくまで傍論だから？

今後、判例として参照すべきは堀木訴訟最判で統一される？

#### ➤ 保護基準の改定に厚生労働大臣が裁量を有することを認めただけで、その判断の過程および手続きに過誤・欠落がないかという観点から審査

判断過程統制法理（裁量処分に対する司法審査の手法）を当てはめることで、朝日／堀木訴訟より踏み込んだ審査を行った点に注目

cf. 立法裁量の場面にまでこの手法が当てはまるかは別の問題

#### ➤ 制度後退の場面であったが、学説の制度後退禁止原則は採用せず

ただし、激変緩和措置等の被保護者の期待的利益への配慮を考慮したのは、制度後退であることと関係？

(5) 社会保障法学の近年の有力説による議論

➤ 朝日／堀木訴訟最高裁判決の再評価

生活保護の給付水準は、国民相互間での所得の再分配の問題。多様な要素を考慮した政策的判断であり、裁判所が一義的に決められるものではない

もちろん、立法府・行政府が憲法 25 条を無視することはできないという意味で、憲法 25 条は司法審査の基準とはなる

➤ 堀木訴訟高裁判決・大阪高判昭和 50・11・10（資料 5）の再評価

堀木訴訟高裁判決による憲法 25 条 1 項 2 項二分論

25 条 1 項＝最低限度の生活の保障（すなわち生活保護＋ $\alpha$ ）＝「健康で文化的な最低限度の生活」という絶対的基準を満たさなければならない＝立法／行政裁量の幅は比較的制約される

25 条 2 項＝最低限度の生活を上回る生活の保障（すなわち生活保護以外の社会保障制度）＝満たすべき絶対的な基準はなく、政策の選択肢も多種多様＝立法／行政裁量は 1 項についてより広い

今日の社会経済的情勢の下、社会保障の制度改革が憲法 25 条との関係でどこまで認められるのかを考える上で、二分論が有効性を有する

cf. 憲法学や伝統的な社会保障法学からは、1 項を生活保護に限定し、他の社会保障制度を最低限度の生活の保障に無関係とする点に対し批判。憲法学では 1 項・2 項を一体のものと捉えたうえで権利性を議論する 1 項 2 項一体説が一般的

cf. 裁判例においても、若干の下級審判決が二分論を採用するのみ。最高裁は 1 項 2 項を区別しておらず、一体説に立つとされる

➤ 25 条 2 項「向上及び増進」の文言について

単なる給付の引上げのみでなく、国民全体のための中長期的視野に立った政策展開を包含

→ 給付の削減、給付水準の切り下げ、国民の負担増等も、立法府が取りうる選択肢の一つであり、裁量の範囲内

(6) 具体的な制度改革や改革論への当てはめ

(学説の議論は年金が中心だが、医療・福祉でも議論は可能)

➤ 年金給付水準の引き下げ（2004 年改正など）

基礎年金（満額時月 64,400 円）が生活保護（1 級地-1 の 68 歳単身者に月 80,470 円）を下回る →生活保護が最低生活を保障している限りで憲法 25 条 1 項違反にはならない

cf. 東京地判平成 9・2・27 判時 1607 号 30 頁（障害基礎年金の額）

年金給付水準全体のマクロ経済スライドによる引下げ →25 条 2 項の問題なので、基本的には立法府の裁量の範囲内

- 厚生年金保険や労災保険の民営化論
  - 社会保険・社会福祉が国の直営である必要はない。民営化も（適用範囲・給付水準の変化の程度によるが）立法府の選択肢の一つ
  - 社会保険庁の解体と全国健康保険協会の設立による政管健保の運営主体の変化（国の直営から公法人へ）や、介護保険・支援費制度の導入による福祉の提供主体の規制緩和も同様に論じうる
- 昨年 8 月からの生活保護基準引き下げ
  - 全国各地で、憲法 25 条違反を問う訴訟提起の動き
  - 老齢加算廃止訴訟最判に従えば、大臣の判断の過程・引下げの手続きが問われることになる

### 3. 憲法 14 条（平等原則）

#### (1) 学説

- 憲法 25 条の広い立法裁量 → 憲法 25 条を援用しても裁判上勝ち目はない
  - 社会保障立法が受給者・受給要件・給付内容等につき何らかの区別を行っている場合、憲法 14 条を援用する方が有効なのではないか
- 平等原則の内容
  - 「等しいものを等しく、等しくない者を等しくなく取り扱う」原則
  - 絶対的平等ではなく相対的平等の保障
  - 合理的な理由のない差別的取扱いが禁止される
- 合理的理由に基づく差別であるか否かの判断基準
  - 立法目的の正当性と、その目的を達成するための立法手段の合理性から判断
  - 憲法 14 条 1 項後段の列举事由（人種、信条、性別、社会的身分、門地）に基づく差別についてはより厳格な審査（立法目的が真にやむを得ないこと、または立法目的が重要であることを要求し、目的と手段の関連性も厳しく審査）をすべきとの説が有力
  - さらに、それ以外の事由に基づく差別においても、精神的自由や選挙権については厳格な審査を行うべきとの見解。生存権に関わる問題にもこれに準じた扱いを求める
  - cf. 最高裁判例は、列举事由は例示的なものとする

#### (2) 社会保障にかかる判例の動向

- 堀木訴訟（資料 2）… 障害福祉年金の受給による児童扶養手当の受給資格の差
- 塩見訴訟・最一小判平成元・3・2（資料 6）… 国籍による障害福祉年金受給資格の差
- 学生無年金障害者訴訟（資料 7）・最二小判平成 19・9・28… 20 歳前障害者と 20 歳以上の学生障害者の障害基礎年金受給資格の差

一般論…法令による受給者の範囲，支給要件，支給金額等の定めが何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いに当たるときは，憲法 14 条違反

しかし，25 条について合憲判断 →14 条についてあまり議論せず合憲判断

憲法 14 条の違憲審査基準が 25 条に連動し，独自の意味を持たず

➤ 男女差別については下級審で違憲判決も

京都地判平成 22・5・27（資料 8）…労災保険の障害等級表における顔の障害の評価の男女差（確定，施行規則改正）

大阪地判平成 25・11・25（資料 9）…男性配偶者についてのみ遺族年金の受給に年齢要件を課す地方公務員災害補償法の規定（控訴審係属中）

特に大阪地判は，憲法 14 条 1 項後段の列举事由に基づくことに言及し，立法事実の社会変化につき厳格な合理性の審査を行うことで立法裁量に踏み込んだ判断

ただし，労災保険・公務災害補償制度は一般の社会保障制度と性質が異なるとすると，堀木訴訟以下の判例の枠組みは当てはまらない？

(3) 具体的な制度改革論への当てはめ

➤ 年金各法による遺族給付における男女差

厚年法 59 条 1 条，労災保険法 16 条の 2 第 1 項など

遺族給付を受けることができる遺族の範囲について，妻以外の者には年齢ないし障害の要件を設けるものが多い

地公災の訴訟の動向次第で他の制度にも影響？

cf. 近年，児童扶養手当の父子家庭への支給（2010 年改正），遺族基礎年金の父子家庭への支給（国年法 2012 年改正，2014 年度施行）など，社会保障法制度における男女格差は全体としては解消の方向

➤ 年金保険の 2 階部分の完全積立方式への移行

移行期間の間，現役世代には現在の高齢者世代に支給される年金（賦課方式）

のための負担と自身の将来の年金（積立方式）のための負担が二重に生じる

給付と負担のバランスに世代間で大きく差が生じることが，14 条違反？

➤ 最低保障年金の導入案

高齢者についてのみ年金受給額を要件として生活保護を上回る給付を全額税財源で行うことが，厳格なミーンズテストを受けたうえでしか生活保護を受給できない他世代の貧困層との間で，14 条違反となるか？

最低保障年金の支給額に夫婦受給制限を設ける場合，単身者と夫婦者との間での差が 14 条違反となるか？

cf. 老齢福祉年金の夫婦受給制限については，合憲判決（大阪高判昭和 51・12・17 行集 27 卷 11・12 号 1836 頁）と違憲判決（牧野訴訟・東京地判昭和 43・7・15 行集 19 卷 7 号 1196 頁）がある

## 参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第5版〕』（岩波書店，2011年）
- 岩村正彦『社会保障法I』（弘文堂，2001年）
- 岩村正彦「社会保障改革と憲法25条」江頭憲治郎・碓井光明編『法の再構築〔I〕国家と社会』（東京大学出版会，2007年）
- 江口隆裕「年金制度と法」ジュリスト1389号（2009年）47頁
- 葛西まゆこ「生存権と制度後退禁止原則—生存権の『自由権的效果』再考」季刊企業と法創造27号（2011年）26頁
- 葛西まゆこ「判批」『平成24年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊1453号（2013年）26頁
- 片桐由喜「判批」判例評論646号（2012年）2頁
- 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣，2000年）
- 菊池馨実『社会保障法』（有斐閣，2014年）
- 工藤達郎「判批」判例セレクト2007（2008年）4頁
- 小山剛『「憲法上の権利」の作法〔新版〕』（尚学社，2011年）
- 嵩さやか「所得比例年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』（法律文化社，2012年）215頁
- 中村睦男「社会権再考」季刊企業と法創造21号（2010年）64頁
- 長谷部恭男『憲法〔第5版〕』（新世社，2011年）
- 前田雅子「判批」『平成24年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊1453号（2013年）38頁
- 棟居快行「社会保障法学と憲法学」社会保障法22号（2007年）151頁
- 棟居快行『人権論の新構成〔新装版〕』（信山社，2008年）

参考判例（全て抜粋、下線は報告者による）

## 1. 朝日訴訟・最大判昭和42年5月24日・民集21巻5号1043頁

「(なお、念のために、本件生活扶助基準の適否に関する当裁判所の意見を付加する。

一、憲法二五条一項は、『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。』と規定している。この規定は、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではない（昭和二三年（れ）第二〇五号、同年九月二九日大法院判決、刑集二巻一〇号一二三五頁参照）。具体的権利としては、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によつて、はじめて与えられているというべきである。生活保護法は、『この法律の定める要件』を満たす者は、『この法律による保護』を受けることができると規定し（二条参照）、その保護は、厚生大臣の設定する基準に基づいて行なうものとしているから（八条一項参照）、右の権利は、厚生大臣が最低限度の生活水準を維持するにたりると認めて設定した保護基準による保護を受け得ることにあると解すべきである。もとより、厚生大臣の定める保護基準は、法八条二項所定の事項を遵守したものであることを要し、結局には憲法の定める健康で文化的な最低限度の生活を維持するにたりるものでなければならない。しかし、健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴つて向上するのはもとより、多数の不確定的要素を総合考量してはじめて決定できるものである。したがつて、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的的な裁量に委されており、その判断は、不当の問題として政府の政治責任が問われることはあつても、直ちに違法の問題を生ずることはない。ただ、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない。」

## 2. 堀木訴訟・最大判昭和57年7月7日・民集36巻7号1235頁

### (1) 憲法25条について

「憲法二五条一項は『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。』と規定しているが、この規定が、いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言したものであること、また、同条二項は『国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。』と規定しているが、この規定が、同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものであること、そして、同条一項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したのではなく、同条



二項によつて国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されてゆくものであると解すべきことは、すでに当裁判所の判例とするところである（最高裁昭和二三年（れ）第二〇五号同年九月二九日大法廷判決・刑集二卷一〇号一二三五頁）。

このように、憲法二五条の規定は、国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のものである。しかも、右規定にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たつては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがつて、憲法二五条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。」

「児童扶養手当は、もともと国民年金法六一条所定の母子福祉年金を補完する制度として設けられたものと見るのを相当とするのであり、児童の養育者に対する養育に伴う支出についての保障であることが明らかな児童手当法所定の児童手当とはその性格を異にし、受給者に対する所得保障である点において、前記母子福祉年金ひいては国民年金法所定の国民年金（公的年金）一般、したがつてその一種である障害福祉年金と基本的に同一の性格を有するもの、と見るのがむしろ自然である。そして、一般に、社会保障法制上、同一人に同一の性格を有する二以上の公的年金が支給されることとなるべき、いわゆる複数事故において、そのそれぞれの事故それ自体としては支給原因である稼得能力の喪失又は低下をもたらすものであつても、事故が二以上重なつたからといつて稼得能力の喪失又は低下の程度が必ずしも事故の数に比例して増加するといえないことは明らかである。このような場合について、社会保障給付の全般的公平を図るため公的年金相互間における併給調整を行うかどうかは、さきに述べたところにより、立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである。また、この種の立法における給付額の決定も、立法政策上の裁量事項であり、それが低額であるからといつて当然に憲法二五条違反に結びつくものといふことはできない。」

## (2) 憲法 14 条について

「憲法二五条の規定の要請にこたえて制定された法令において、受給者の範囲、支給要件、支給金額等につきなんら合理的理由のない不当な差別的取扱をしたり、あるいは個人の尊厳を毀損するような内容の定めを設けているときは、別に所論指摘の憲法一四条…違反の問題を生じうることは否定しえないところである。しかしながら、本件併給調整条項の適用により、上告人のように障害福祉年金を受けることができる地位にある者とそのよ

うな地位にない者との間に児童扶養手当の受給に関して差別を生ずることになるとしても、さきに説示したところに加えて原判決の指摘した諸点、とりわけ身体障害者、母子に対する諸施策及び生活保護制度の存在などに照らして総合的に判断すると、右差別がなんら合理的理由のない不当なものであるとはいえないとした原審の判断は、正当として是認することができる。」

### 3. 宮訴訟第一審・東京地判昭和49・4・24行裁集25巻4号274頁

「国が憲法第二五条に規定する理念を実現するために、いつ、どのような要件の下に、どのような内容の施策を実施するかは、国の文化経済の発展段階に応じて決定されるべきであるが、その判断は、立法政策の問題として、立法府の裁量に委ねられていると解すべきである。

もとより、立法府がその与えられた裁量権を適切に行使することを怠り、右理念を具体化すべき職責を果たさないときは、憲法の要求を満たさないものとして、政治上批判を受けることは免れないであろう。

のみならず、右理念を具体化した法律に基づく国民の権利ないし利益は、憲法に由来するものであり、また、憲法第二五条は、国の文化経済の発展に伴つて右理念に基づく施策を絶えず充実拡充して行くことをも要求していると考えられるから、右理念を具体化した法律によつてひとたび国民に与えられた権利ないし利益は、立法によつてもこれを奪うことは許されず、合理的な理由がないのに右権利ないし利益の実現の障害となる法律を制定する行為は、憲法第二五条の趣旨に反することになる。

しかしながら、右理念を具体化するに当り、当初から、一定の要件に該当する国民に限つて一定の権利ないし利益を与える旨の法律が制定されたとすれば、それは、立法府が、その与えられた裁量権に基づき、右要件に該当する者のみを対象として右法律に基づく施策を実施すべき旨判断した結果にほかならないのであるから、右要件に該当しない者に対しそのような権利ないし利益を与えないものとした立法府の判断が恣意的なものであつて、明らかに合理性を欠き、立法府がその与えられた裁量権の行使を著しく誤つたものであると認められない限り、そのような立法政策の当否につき政治上批判を受けることがあるのは格別、そのために右法律が憲法第二五条に違反して無効であるということとはできない。

### 4. 老齡加算廃止訴訟（東京）・最三小判平成24年2月28日・民集66巻3号1240頁

「生活保護法3条によれば、同法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ぬところ、同法8条2項によれば、保護基準は、要保護者（生活保護法による保護を必要とする者をいう。以下同じ。）の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、かつ、これを超えないものでなければならぬ。そうすると、仮に、老齡加算の一部又は全部についてその支給の根拠となつて

いた高齢者の特別な需要が認められないというのであれば、老齢加算の減額又は廃止をすることは、同項の規定に沿うところであるといえることができる。もっとも、これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照）。したがって、保護基準中の老齢加算に係る部分を改定するに際し、最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえるか否か及び高齢者に係る改定後の生活扶助基準の内容が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あるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。」

「また、老齢加算の全部についてその支給の根拠となる上記の特別な需要が認められない場合であっても、老齢加算の廃止は、これが支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、老齢加算の支給を受けていない者との公平や国の財政事情といった見地に基づく加算の廃止の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その廃止の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。」

「そして、老齢加算の減額又は廃止の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、前記…のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、老齢加算の支給根拠及びその額等については、それまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて高齢者の特別な需要に係る推計や加算対象世帯と一般世帯との消費構造の比較検討がされてきたところである。これらの経緯等に鑑みると、老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定は、〔1〕当該改定の時点において70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、〔2〕老齢加算の廃止に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。」

「厚生労働大臣が老齢加算を数次の減額を経て廃止する保護基準の改定として行った本件改定は」、「憲法25条の趣旨を具体化した生活保護法3条又は8条2項の規定に違反するものではない以上、これと同様に憲法25条に違反するものでもないと解するのが相当である。」

#### 5. 堀木訴訟控訴審・大阪高判昭和50年11月10日・民集36巻7号1452頁

「憲法第二十五条第一項は国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運用すべき国の責務を宣言したものであり、又同条第二項は国民の社会生活水準の確保向上に努めるべき国の責務を宣言しているものであるが、同第二項に基づいて国の行う施策は、結果的には国民の健康で文化的な最低限度の生活保障に役立つとしても、その施策がすべて国民の生存権確保を直接の目的とし、その施策単独で最低限度の生活の保障を実現するに足りるものでなければならぬことが憲法上要求されているものとは解されない。むしろ憲法第二十五条は、すべての生活部面についての社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図る諸施策の有機的な総合によつて、国民に対し健康で文化的な最低限度の生活保障が行われることを予定しているものと考えられるのである。結局同条第二項により国の行う施策は、個々的に取りあげてみた場合には、国民の生活水準の相対的な向上に寄与するものであれば足り、特定の施策がそれのみによつて健康で文化的な最低限度という絶対的な生活水準を確保するに足りるものである必要はなく、要は、すべての施策を一体としてみた場合に、健康で文化的な最低限度の生活が保障される仕組みになつていれば、憲法第二十五条の要請は満たされているというべきである。

本条第二項の趣旨が以上のようなものであるとすると、同項に基づいて国が行う個々の社会保障施策については、各々どのような目的を付し、どのような役割機能を分担させるかは立法政策の問題として、立法府の裁量に委ねられているものと解することができる。

また、本条第二項による国の責務の遂行には、当然に財政措置を伴うものであり、而も財政には制約があるから、国は国家財政、予算の配分との関連において、できる限り、社会生活水準の向上及び増進に努めればよく、それをもつて同条項の規定の趣旨に十分合致するものと解すべきである。

そうして、国が右のような努力を続けることによつて、国民の生活水準が相対的に向上すれば、国民の最低限度に満たない生活から脱却する者が多くなるが、それでもなお最低限度の生活を維持し得ない者もあることは否定することはできないので、この落ちこぼれた者に対し、国は更に本条第一項の『健康で文化的な最低生活の保障』という絶対的基準の確保を直接の目的とした施策をなすべき責務があるのである。すなわち、本条第二項は国の事前の積極的防貧施策をなすべき努力義務のあることを、同第一項は第二項の防貧施策の実施にも拘らず、なお落ちこぼれた者に対し、国は事後的、補足的且つ個別的な救貧施策をなすべき責務のあることを各宣言したものであると解することができる。」

## 6. 第一次塩見訴訟・最一小判平成元年3月2日・判例時報1363号68頁

### (1) 憲法25条について

「憲法二五条は、いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきこと（一項）並びに社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきこと（二項）を国の責務として宣言したものであるが、同条一項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したのではなく、同条二項によつて国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されてゆくものと解すべきこと、そして、同条にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、同条の規定の趣旨を現実の立法として具体化するに当たつては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするから、同条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するに適しない事柄であるというべきことは、当裁判所大法廷判決（昭和二三年（レ）第二〇五号同年九月二九日判決・刑集二卷一〇号一二三五頁，昭和五一年（行ツ）第三〇号同五七年七月七日判決・民集三六卷七号一二三五頁）の判示するところである。」

「障害福祉年金も、制度発足時の経過的な救済措置の一環として設けられた全額国庫負担の無拠出制の年金であつて、立法府は、その支給対象者の決定について、もともと広範な裁量権を有しているものというべきである。加うるに、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は、特別の条約の存しない限り、当該外国人の属する国との外交関係、変動する国際情勢、国内の政治・経済・社会的諸事情等に照らしながら、その政治的判断によりこれを決定することができるのであり、その限られた財源の下で福祉的給付を行うに当たり、自国民を在留外国人より優先的に扱うことも、許されるべきことと解される。したがつて、法八一条一項の障害福祉年金の支給対象者から在留外国人を除外することは、立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである。」

### (2) 憲法14条について

「憲法一四条一項は法の下での平等の原則を定めているが、右規定は合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであつて、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱いに差別を設けることは、その差別が合理性を有する限り、何ら右規定に違反するものではないのである。」。「ところで、法八一条一項の障害福祉年金の給付に関しては、廃疾の認定日に日本国籍がある者とそうでない者との間に差別が設けられているが、前示のとおり、右障害福祉年金の給付に関し、自国民を在留外国人に

優先させることとして在留外国人を支給対象者から除くこと、また廃疾の認定日である制度発足時の昭和三四年一月一日において日本国民であることを受給資格要件とすることは立法府の裁量の範囲に属する事柄というべきであるから、右取扱いの区別については、その合理性を否定することができず、これを憲法一四条一項に違反するものということはいできない。」

## 7. 学生無年金障害者訴訟（東京）・最二小判平成 19 年 9 月 28 日・民集 61 卷 6 号 2345 頁

(1) 昭和 60 年改正前に 20 歳以上の学生を強制被保険者としなかったこと等について

「国民年金制度は、憲法 25 条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であるところ、同条の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。もともと、同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法 14 条違反の問題を生じ得ることは否定し得ないところである（最高裁昭和 51 年（行ツ）第 30 号同 57 年 7 月 7 日大法廷判決・民集 36 卷 7 号 1235 頁参照）。」

「平成元年改正前の法が、20 歳以上の学生の保険料負担能力、国民年金に加入する必要性ないし実益の程度、加入に伴い学生及び学生の属する世帯の世帯主等が負うこととなる経済的な負担等を考慮し、保険方式を基本とする国民年金制度の趣旨を踏まえて、20 歳以上の学生を国民年金の強制加入被保険者として一律に保険料納付義務を課すのではなく、任意加入を認めて国民年金に加入するかどうかを 20 歳以上の学生の意思にゆだねることとした措置は、著しく合理性を欠くということはいできず、加入等に関する区別が何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない。」

「そうすると、平成元年改正前の法における強制加入例外規定を含む 20 歳以上の学生に関する上記の措置及び加入等に関する区別並びに立法府が平成元年改正前において 20 歳以上の学生について国民年金の強制加入被保険者とするなどの所論の措置を講じなかったことは、憲法 25 条、14 条 1 項に違反しない。」

(2) 20 歳以上の学生に対し無拠出制の年金を支給する旨の規定を設けるなどの措置を講じなかったことについて

「無拠出制の年金給付の実現は、国民年金事業の財政及び国の財政事情に左右されるところが大きいこと等にかんがみると、立法府は、保険方式を基本とする国民年金制度において補完的に無拠出制の年金を設けるかどうか、その受給権者の範囲、支給要件等をどうするか決定について、拠出制の年金の場合に比べて更に広範な裁量を有しているというべきである」。「平成元年改正前の法の下において、傷病により障害の状態にあることとなったが初診日において 20 歳以上の学生であり国民年金に任意加入していなかったために

障害基礎年金等を受給することができない者に対し、無拋出制の年金を支給する旨の規定を設けるなどの所論の措置を講じるかどうかは、立法府の裁量の範囲に属する事柄というべきであって、そのような立法措置を講じなかったことが、著しく合理性を欠くということとはできない。また、無拋出制の年金の受給に関し上記のような20歳以上の学生と20歳前障害者との間に差異が生じるとしても、両者の取扱いの区別が、何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない。

そうすると、上記の立法不作為が憲法25条、14条1項に違反するということとはできない。」

#### 8. 京都地判平成22年5月27日・判例時報2093号72頁

「本件においては、障害等級表の策定に関する厚生労働大臣の比較的広範な裁量権の存在を前提に、本件差別的取扱いについて、その策定理由に合理的根拠があり、かつ、その差別が策定理由との関連で著しく不合理なものではなく、厚生労働大臣に与えられた合理的な裁量判断の限界を超えていないと認められる場合には合憲であるということができる」。

「国勢調査の結果は、外ぼうの醜状障害が第三者に対して与える嫌悪感、障害を負った本人が受ける精神的苦痛、これらによる就労機会の制約、ひいてはそれに基づく損失てん補の必要性について、男性に比べ女性の方が大きいという事実的・実質的な差異につき、顕著ではないものの根拠になり得るといえるものである。また、外ぼうの醜状障害により受ける影響について男女間に事実的・実質的な差異があるという社会通念があるといえなくはない。そうすると、本件差別的取扱いについて、その策定理由に根拠がないとはいえない。」

「しかし、本件差別的取扱いの程度は、男女の性別によって著しい外ぼうの醜状障害について5級の差があり、給付については、女性であれば1年につき給付基礎日額の131日分の障害補償年金が支給されるのに対し、男性では給付基礎日額の156日分の障害補償一時金しか支給されないという差がある。これに関連して、障害等級表では、年齢、職種、利き腕、知識、経験等の職業能力的条件について、障害の程度を決定する要素となっていないところ」、「性別というものが上記の職業能力的条件と質的に大きく異なるものとはいい難く」、「著しい外ぼうの醜状障害についてだけ、男女の性別によって上記のように大きな差が設けられていることの不合理性は著しいものというほかない。また、そもそも統計的数値に基づく就労実態の差異のみで男女の差別的取扱いの合理性を十分に説明しきれるか自体根拠が弱いところであるうえ、前記社会通念の根拠も必ずしも明確ではないものである。その他、本件全証拠や弁論の全趣旨を省みても、上記の大きな差をいささかでも合理的に説明できる根拠は見当たらず、結局、本件差別的取扱いの程度については、上記策定理由との関連で著しく不合理なものであるといわざるを得ない」。

「以上によれば、本件では、本件差別的取扱いの合憲性、すなわち、差別的取扱いの程

度の合理性、厚生労働大臣の裁量権行使の合理性は、立証されていないから、前記「のように裁量権の範囲が比較的広範であることを前提としても、なお、障害等級表の本件差別的取扱いを定める部分は、合理的理由なく性別による差別的取扱いをするものとして、憲法14条1項に違反するものと判断せざるを得ない」。

#### 9. 大阪地判平成25年11月25日判例時報2216号122頁

「遺族補償年金制度につき具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、上記制度の性格を踏まえた立法府の合理的な裁量に委ねられており、本件区別が立法府に与えられた上記のような裁量権を考慮しても、そのような区別をすることに合理的な根拠が認められない場合には、当該区別は、合理的な理由のない差別として、憲法14条1項に違反するものと解するのが相当である」。

「いわゆる専業主婦世帯を想定し、その働き手である夫が死亡した場合に」、「妻については、年齢や障害の有無にかかわらず典型的に生計自立の能力のない者として、年齢要件等を設けずに生計維持要件を有する者は遺族補償年金の受給権者としたことには、地公災法が立法された当時においては、一定の合理性があったといえる」。

「しかし、上記立法の基礎となった社会状況は時代とともに変遷するものでもある上、本件区別の理由は性別という、憲法の定める個人の尊厳原理と直結する憲法14条1項後段に列挙されている事由によるものであって、憲法が両性の本質的平等を希求していることは明らかであるから、本件区別の合理性については、憲法に照らして不断に検討され、吟味されなければならないというべきである。」

「地公災法の立法当時、遺族補償年金の受給権者の範囲を画するに当たって採用された本件区別は、女性が男性と同様に就業することが相当困難であるため一般的な家庭モデルが専業主婦世帯であった立法当時には、一定の合理性を有していたといえるものの、女性の社会進出が進み、男性と比べれば依然不利な状況にあるとはいうものの、相応の就業の機会を得ることができるようになった結果、専業主婦世帯の数と共働き世帯の数が逆転し、共働き世帯が一般的な家庭モデルとなっている今日においては、配偶者の性別において受給権の有無を分けるような差別的取扱いはもはや立法目的との間に合理的関連性を有しないというべきであり、原告のその余の主張について判断するまでもなく、遺族補償年金の第一順位の受給権者である配偶者のうち、夫についてのみ60歳以上（当分の間55歳以上）との本件年齢要件を定める地公災法32条1項ただし書及び同法附則7条の2第2項の規定は、憲法14条1項に違反する不合理な差別的取扱いとして違憲・無効であるといわざるを得ない。」



高知市資料

保護の動向と生活保護業務の適正化に向けた取組

平成26年8月19日（火）

この資料は、平成26年3月に作成した「生活保護業務適正化計画」から一部抜粋し、数値等を更新したものです

# Ⅰ 本市の保護の動向

本市の生活保護率は昭和60年度をピークに減少していましたが、平成8年度を底に再び上昇に転じ、以降平成24年度までは増加の一途をたどりました。

特に、平成20年のリーマンショックの影響により生活保護受給世帯は急増しており、平成25年度には減少に転じたものの、平成26年3月末の生活保護率は38.3%であり、全国数値の2倍以上、中核市の中でも函館市、東大阪市、尼崎市、旭川市に次いで5番目に高い数値となっています。

本市の生活保護率が高い要因としては、経済基盤が脆弱で雇用状況が厳しいことや、医療機関の集中による患者の流入、生活保護基準が県下で唯一の2級地であることによる周辺地域からの転入などが挙げられます。

## 被保護世帯数、被保護人員数、保護率の推移 (各年度3月数値)

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
		H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24	
被保護世帯数	8,258	8,863	605	9,281	418	9,526	245	9,517	▲9
被保護人員数	11,391	12,276	885	12,807	531	13,094	287	13,037	▲57
保護率(%)	33.3	36.0	2.7	37.7	1.7	38.3	0.6	38.3	0.0

## (参考) 全国の保護率推移

(各年度3月数値)

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
		H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24	
保護率(%)	14.6	15.8	1.2	16.5	0.7	17.0	0.5	17.1	0.1

※国作成の生活保護速報から抜粋

## 相談件数及び申請件数の推移

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
		H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24	
相談件数	3,983	3,720	▲263	3,160	▲560	2,945	▲215	2,636	▲309
申請件数	1,543	1,599	56	1,486	▲113	1,288	▲198	1,123	▲165
申請率(%)	38.7	43.0	4.3	47.0	4.0	43.7	▲3.3	42.6	▲1.1

相談件数は平成21年度をピークに減少に転じ、平成24年度には5年ぶりに3,000件を割り込んでいる。また、平成24年度からは相談件数、申請件数、申請率ともに前年度と比較し減少している。

## 開始・廃止世帯数の推移

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
		H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24	
開始世帯数	1,339	1,383	44	1,266	▲117	1,162	▲104	971	▲191
廃止世帯数	774	777	3	817	40	918	101	970	52

開始世帯数は平成23年度から減少に転じ、廃止世帯数は近年増加傾向にある。

### 開始理由の推移

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
			H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24
傷病	(25.8%) 346	(23.0%) 318	(▲2.8%) ▲28	(19.4%) 245	(▲3.6%) ▲73	(19.8%) 230	(0.4%) ▲15	(18.1%) 176	(▲1.7%) ▲54
離別・死別	(3.7%) 49	(2.1%) 29	(▲1.6%) ▲20	(1.8%) 23	(▲0.3%) ▲6	(1.3%) 16	(▲0.5%) ▲7	(1.8%) 17	(0.5%) 1
稼働収入減	(23.1%) 309	(23.3%) 323	(0.2%) 14	(18.9%) 239	(▲4.4%) ▲84	(16.2%) 188	(▲2.7%) ▲51	(14.8%) 144	(▲1.4%) ▲44
非稼働収入減	(11.4%) 153	(6.0%) 83	(▲5.4%) ▲70	(5.0%) 64	(▲1.0%) ▲19	(6.3%) 73	(1.3%) 9	(5.4%) 52	(▲0.9%) ▲21
預貯金減・その他	(32.0%) 429	(41.9%) 579	(9.9%) 150	(50.1%) 634	(8.2%) 55	(52.0%) 604	(1.9%) ▲30	(54.8%) 532	(2.8%) ▲72
転入	(4.0%) 53	(3.7%) 51	(▲0.3%) ▲2	(4.8%) 61	(1.1%) 10	(4.4%) 51	(▲0.4%) ▲10	(5.1%) 50	(0.7%) ▲1
合計	1,339	1,383	44	1,266	▲117	1,162	▲104	971	▲191

※上段( )書きは、各開始理由の占める割合

平成20年度までは「傷病」を理由とした開始が最も高い割合を占めていたが、平成21年度以降は「預貯金減・その他」及び「稼働収入減」の割合が高くなっており、平成20年のリーマンショックによって失業者が増加したことなどが要因と考えられる。

### 廃止理由の推移

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
			H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24
傷病治癒	(0.5%) 4	(0.1%) 1	(▲0.4%) ▲3	(0.0%) 0	(▲0.1%) ▲1	(0.0%) 0	(0.0%) 0	(0.2%) 2	(0.2%) 2
死亡・失踪	(37.0%) 286	(36.9%) 287	(▲0.1%) 1	(31.8%) 260	(▲5.1%) ▲27	(32.0%) 294	(0.2%) 34	(36.3%) 352	(4.3%) 58
稼働収入増	(10.3%) 80	(11.1%) 86	(0.8%) 6	(11.3%) 92	(0.2%) 6	(15.6%) 143	(4.3%) 51	(20.2%) 196	(4.6%) 53
非稼働収入増	(10.6%) 82	(6.1%) 47	(▲4.5%) ▲35	(5.1%) 42	(▲1.0%) ▲5	(4.0%) 37	(▲1.1%) ▲5	(4.3%) 42	(0.3%) 5
その他	(36.3%) 281	(42.2%) 328	(5.9%) 47	(47.0%) 384	(4.8%) 56	(45.1%) 414	(▲1.9%) 30	(33.8%) 328	(▲11.3%) ▲86
転出	(5.3%) 41	(3.6%) 28	(▲1.7%) ▲13	(4.8%) 39	(1.2%) 11	(3.3%) 30	(▲1.5%) ▲9	(5.2%) 50	(1.9%) 20
合計	774	777	3	817	40	918	101	970	52

※上段( )書きは、各廃止理由の占める割合

平成24年度からは廃止理由のうち「稼働収入増」が前年より大幅に増加しており、就労支援プログラムに沿った就労促進の充実・強化を図ったことが要因として挙げられる。

### 世帯類型別の被保護世帯数の推移

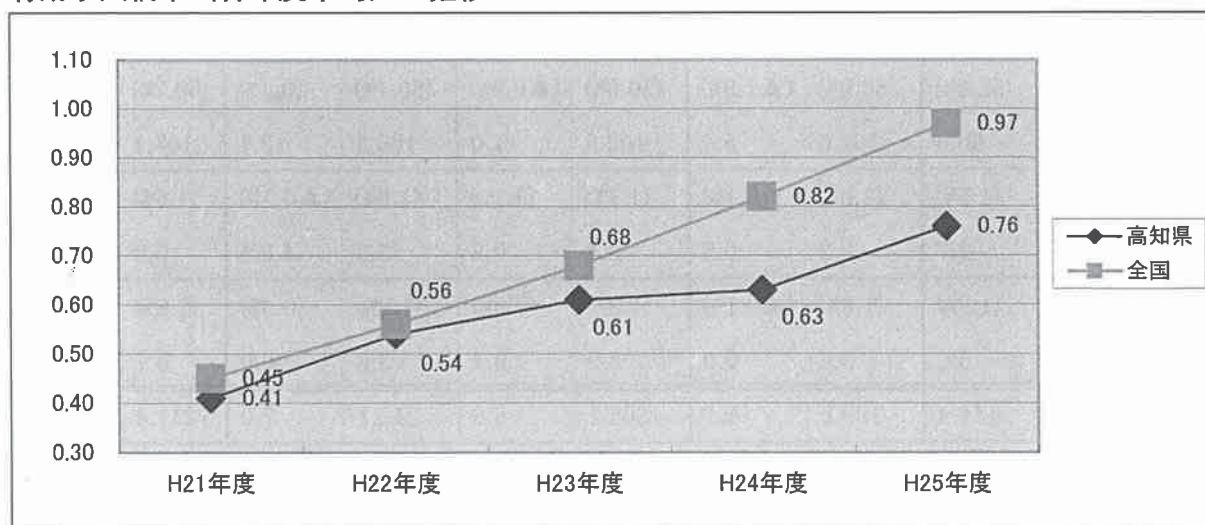
(各年度3月数値)

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
			H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24
高齢者	(44.2%) 3,653	(43.1%) 3,823	(▲1.1%) 170	(43.6%) 4,047	(0.5%) 224	(45.0%) 4,291	(1.4%) 244	(46.8%) 4,451	(1.8%) 160
母子	(7.6%) 632	(7.7%) 678	(0.1%) 46	(7.5%) 695	(▲0.2%) 17	(7.6%) 722	(0.1%) 27	(7.2%) 690	(▲0.4%) ▲32
障害者	(12.9%) 1,065	(12.8%) 1,135	(▲0.1%) 70	(12.6%) 1,167	(▲0.2%) 32	(12.3%) 1,174	(▲0.3%) 7	(12.7%) 1,209	(0.4%) 35
傷病者	(20.1%) 1,656	(18.6%) 1,649	(▲1.5%) ▲7	(17.6%) 1,631	(▲1.0%) ▲18	(16.0%) 1,518	(▲1.6%) ▲113	(14.9%) 1,420	(▲1.1%) ▲98
その他	(15.2%) 1,252	(17.8%) 1,578	(2.6%) 326	(18.7%) 1,741	(0.9%) 163	(19.1%) 1,821	(0.4%) 80	(18.4%) 1,747	(▲0.7%) ▲74
合計	8,258	8,863	605	9,281	418	9,526	245	9,517	▲9

※上段( )書きは、各類型別被保護世帯数の占める割合

世帯類型別の被保護世帯数については、厳しい経済情勢の影響を受け、失業等により生活保護に至る世帯を含む「その他世帯」の伸びが平成22年度までは著しかったが、近年は落ち着き、平成25年度には減少に転じた。また、高齢化等の影響により「高齢者世帯」は年々増加している。

### 有効求人倍率（各年度平均）の推移



高知県の有効求人倍率は、平成21年度を底に改善してきているが、全国平均からは大きく下回っており、依然として厳しい状況が続いている。

高知県内の医療機関の状況

(平成25年3月31日現在)

区分	病院	診療所	歯科診療所	合計 (割合)
安芸福祉保健所	7	41	25	73 (6.6%)
中央東福祉保健所	18	90	45	153 (13.9%)
高知市保健所	66	291	196	553 (50.4%)
中央西福祉保健所	15	57	29	101 (9.2%)
須崎福祉保健所	8	47	24	79 (7.2%)
幡多福祉保健所	19	69	51	139 (12.7%)
合計	133	595	370	1,098 (100.0%)

高知市保健所所管内の医療機関の割合は、50.4%と半数に達しており、高齢者や重篤患者が周辺地域から転入し、保護申請に至るケースが増加傾向にある。

扶助費別生活保護費決算額

(単位:億円)

区分	H21年度	H22年度		H23年度		H24年度		H25年度	
			H22-H21		H23-H22		H24-H23		H25-H24
生活扶助費	(31.1%) 57.4	(32.4%) 64.6	(1.3%) 7.2	(32.8%) 67.2	(0.4%) 2.6	(32.6%) 69.2	(▲0.2%) 2.0	(31.8%) 67.3	(▲0.8%) ▲1.9
住宅扶助費	(13.1%) 24.1	(13.3%) 26.5	(0.2%) 2.4	(13.7%) 28.1	(0.4%) 1.6	(13.9%) 29.5	(0.2%) 1.4	(14.1%) 29.9	(0.2%) 0.4
医療扶助費	(52.4%) 96.6	(50.9%) 101.6	(▲1.5%) 5.0	(50.0%) 102.6	(▲0.9%) 1.0	(50.1%) 106.3	(0.1%) 3.7	(50.7%) 107.1	(0.6%) 0.8
介護扶助費	(1.5%) 2.7	(1.6%) 3.2	(0.1%) 0.5	(1.7%) 3.4	(0.1%) 0.2	(1.6%) 3.3	(▲0.1%) ▲0.1	(1.6%) 3.4	(0.0%) 0.1
その他扶助費	(1.9%) 3.6	(1.8%) 3.6	(▲0.1%) 0.0	(1.8%) 3.8	(0.0%) 0.2	(1.8%) 3.8	(0.0%) 0.0	(1.8%) 3.7	(0.0%) ▲0.1
合計	184.4	199.5	15.1	205.1	5.6	212.1	7.0	211.4	▲0.7

※上段( )書きは、各扶助費の占める割合

生活保護受給者の増加に伴い、平成21年度～平成22年度は扶助費の決算額が大幅に増加している。また、扶助費別にみた場合、医療扶助費の割合が半分以上を占めており、平成23年度生活保護費国庫負担金の事業費ベース実績における医療扶助の占める割合46.9%と比較しても、高知市における割合は高いものとなっている。

## II 生活保護業務の適正化に向けた取組

### 1 保護の適正実施の推進

#### (1) 自立支援プログラムの推進

平成20年のリーマンショック以降の長期にわたる景気低迷により、企業の連鎖倒産、それを受けての失業の拡大が生活保護に直結しており、稼働能力のある生活保護受給者は平成21年度から平成22年度にかけて急増しました。

生活保護受給者の就労支援・自立支援には、被保護世帯が抱える様々な問題に対処し、これを解決するための「多様な対応」、保護の長期化を防ぐ「早期の対応」が必要です。

平成26年2月には、ハローワークの常設窓口が福祉事務所近隣に設置され、ワンストップ型の支援による効果が期待されています。福祉事務所としては、生活保護の相談・申請段階の方を含めて支援対象者の積極的な案内を行うなど、ハローワークとの連携を一層強化します。

このほか、生活保護を受給している世帯主の25%が生活保護を受給する世帯で育ったというデータもあり、いわゆる「貧困の連鎖」の防止に向けた取り組みも必要です。

#### ① 就労支援の強化

開始時期	平成23年度			
実施内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労促進員の配置</li> <li>・就労支援プログラムの導入</li> <li>・ハローワークとの連携による支援</li> </ul> <p>就労促進員とケースワーカーとの連携により、就労への意欲喚起やハローワークへの同行、対象者に応じた求人情報の提供など伴走型の支援を行う。また、就労開始後3か月間は就労状況の把握を行い、心情管理等のフォローアップ支援を実施することで就労継続に繋げる。</p>			
実績	23年度	延べ262人に対し支援を行い、延べ96人が就労開始 うち11人が経済的自立により保護廃止となった		
	24年度	延べ950人に対し支援を行い、延べ337人が就労開始 うち37人が経済的自立により保護廃止となった		
	25年度	延べ912人に対し支援を行い、延べ445人が就労開始 うち59人が経済的自立により保護廃止となった		
今後の取組等	<p>就労支援プログラムを積極的に活用した支援を継続する。また、就労促進員とケースワーカーの役割を明確にする基準の策定や、より円滑な連携を図るためのルールづくりに継続的に取り組む。</p> <p>平成26年度から平成28年度の3か年で延べ支援対象者数3,000人を目標とする。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
	<p>就労支援プログラムを活用した支援</p> <p>基準の策定, ルールづくり</p>			

② 貧困連鎖の防止（学習等子どもへの支援）

開始時期	平成23年度			
実施内容	<p>・就学促進員の配置 ・教育委員会との連携</p> <p>就学促進員とケースワーカーとの連携により、被保護世帯の中学生に対し教育委員会が開催する「高知チャレンジ塾」への参加を促し、学力向上・高校進学を支援する。 平成25年度には開催場所を5か所から10か所に増やし、市内全域の中学生が参加しやすい環境が整えられた。</p>			
実績	23年度	就学促進員が中学生380人に対して参加促進を行った 参加人数69人、うち中学3年生は17人で16人が高校に進学		
	24年度	就学促進員が中学生351人に対して参加促進を行った 参加人数106人、うち中学3年生は43人で41人が高校に進学		
	25年度	就学促進員が中学生350人に対して参加促進を行った 参加人数107人、うち中学3年生は55人で全員が高校に進学		
今後の取組等	<p>就学促進員による「高知チャレンジ塾」への参加促進を継続して行う。また、不登校・引きこもり・育児放棄など子どもをとりまく様々な課題を解決するため「子ども健全育成支援プログラム」の策定に継続的に取り組む。 平成26年度から平成28年度の3か年にかけて参加率40%を目標とする。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
	<p>就学促進員による「高知チャレンジ塾」への参加促進</p> <p>子ども健全育成支援プログラムの策定</p>			

③ 年金・資産調査による他法・他施策の活用 の 充実

開始時期	平成23年度			
実施内容	<p>・生活保護調査員（年金・資産調査員）の配置</p> <p>年金・資産調査員による活用可能な年金・資産の掘り起こしを行い他法・他施策の活用充実を図る。特に、リバースモーゲージの活用や高齢任意加入による年金受給権の取得を指導していく。 平成24年度は、リバースモーゲージについて資産台帳を整備した。</p>			
実績	23年度	延べ77件が年金受給につながり、単年度効果額は約10,573千円		
	24年度	延べ180件が年金受給につながり、単年度効果額は約57,000千円		
	25年度	延べ191件が年金受給につながり、単年度効果額は約64,000千円		
今後の取組等	<p>年金調査開始により、対象者への調査を行ったことで年金受給中における効果額は一定継続されている。今後、新たに生活保護開始となった者や新規転入者の中で対象となった者への確実な調査実施など、引き続き年金受給権の調査・請求手続き等の支援を行う。 また、整備したリバースモーゲージに係る資産台帳をもとに、対象物件を把握し、生活保護調査員とケースワーカーとの連携による制度活用を推進する。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
	<p>年金調査・手続き支援, リバースモーゲージの推進</p>			

#### ④ 健康管理支援の推進

開始時期	平成26年度以降			
実施内容・今後の取組等	<p>・健康管理支援体制の整備を検討</p> <p>就労による自立，社会的自立など，あらゆる受給者の自立を助長するには，まずは健康面に着目した支援を行うことが重要である。また，医療扶助受給者は，糖尿病や肝炎など重症化すると完治が難しい患者の割合が国民健康保険等に比べて高いといった特徴があるが，こうした疾患は，日常生活における健康管理を適切に行うことで改善や重症化の予防が可能なものもある。</p> <p>このことから，健康管理支援を行う職員の配置の検討や庁内関係課との連携を図るなど健康面に関する支援体制を整備し，生活保護受給者からの健康や疾病に関する相談対応及び必要な健康管理指導，医療扶助の申請に関する相談対応及び専門的な知見に基づく助言指導や医療機関等関係機関との連携を推進する。</p> <p>また，頻回・重複受診等を行っている者に対する適正受診指導や，後発医薬品に関する説明及び理解促進，後発医薬品を理由なく使用しない者に対する服薬管理指導，長期外来患者に対する実情に即した支援などもあわせて行い，医療扶助の適正化に向けた取組とも連携を図る。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度

#### ⑤ 安定した住居のない要保護者に対する居宅生活移行支援事業の検討

開始時期	平成26年度以降			
実施内容・今後の取組等	<p>安定した住居のない要保護者（路上生活者含む）から生活保護の相談を受けた場合に，当面の生活の場を確保するための一時的な宿所を提供し，そこを基点として，その後の家探しができる制度について検討を行う。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度


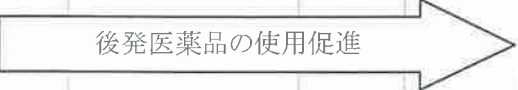


## (2) 医療扶助・介護扶助の適正化

生活保護費の5割以上を医療扶助費が占める本市においては、医療扶助の適正化はさしせまった課題となっています。

国としても、医療扶助の適正化を強化するため、指定医療機関制度の見直しや国による指定医療機関への直接の指導を可能とすることについて、生活保護法を改正しました。また、後発医薬品の使用促進については、「医師が後発医薬品の使用を認めている場合には、受給者に対し可能な限り後発医薬品の使用を促すこと」とし、各自治体に後発医薬品に関する取り扱いについての通知を発出するなど取組を進めています。

### ① 後発医薬品の使用促進

開始時期	平成24年度			
実施内容	<p>生活保護受給世帯に対し、後発医薬品の使用促進に係るパンフレットを配布するなどにより、効能や安全性についての理解を深めていただくとともに、医師会や薬剤師会との連携により後発医薬品の使用促進を図る。</p> <p>平成24年度は、電子レセプトシステムの活用により、先発医薬品使用者で後発医薬品への切替えが可能である方を抽出し、ケースワーカーが個別に説明を行ったうえで提出された「ジェネリック医薬品希望申出書」を調剤薬局に配布することで後発医薬品の使用促進を図った。</p>			
実績	24年度	全医薬品に占める後発医薬品の割合（数量ベース） H24年7月時点：23.0% → H25年2月時点：24.8%		
	25年度	全医薬品に占める後発医薬品の割合（数量ベース） H25年4月時点：22.3% → H26年2月時点：32.0%		
今後の取組等	<p>引き続き、生活保護受給者に対する周知徹底を図るとともに、指定薬局等に理解、協力をいただきながら後発医薬品の使用促進に取り組む。</p> <p>また、国の動向に注視しつつ、生活保護受給者に対する周知徹底の方法や、指定薬局等との連携方法について、より良い方法を継続的に検討していく。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
				

② 長期入院患者の退院促進及び退院後の支援

開始時期	平成24年度			
実施内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護医療相談員の配置</li> </ul> <p>平成24年度に策定した「退院促進プログラム」に基づき、ケースワーカーと生活保護医療相談員が連携し、長期入院患者の退院促進を行う。</p>			
実績	24年度	長期入院患者（医療・療養病棟）24人が退院 医療扶助費削減の単年度効果額は約55,000千円		
	25年度	長期入院患者（医療・療養病棟）27人が退院 医療扶助費削減の単年度効果額は約67,000千円		
今後の取組等	<p>「退院促進プログラム」に基づく退院促進に引き続き取り組む。 また、平成25年度から開始した精神疾患等長期入院者の退院促進についても引き続き取り組む。 平成26年度から平成28年度の3か年で効果額1億円を目標とする。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
	<p>「退院促進プログラム」に基づく退院促進</p> <p>精神疾患等長期入院者の退院促進</p>			

③ 電子レセプト管理システムを活用したレセプト内容点検

開始時期	平成22年度			
実施内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護医療等適正化推進員の配置</li> </ul> <p>単月での医科、調剤の突合点検、3月単位の縦覧点検、内容点検をレセプト全件で実施する。</p>			
実績	22年度	236,803件の点検を行い、効果額は15,949千円		
	23年度	251,606件の点検を行い、効果額は22,616千円		
	24年度	260,245件の点検を行い、効果額は31,176千円		
	25年度	266,408件の点検を行い、効果額は23,883千円		
今後の取組等	<p>引き続き、各種レセプト点検を実施する。 平成26年度から平成28年度の3か年で効果額1億円を目標とする。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
	<p>各種レセプト点検の実施</p>			


④ 重複受診・重複処方に対する指導強化

開始時期	平成25年度			
実施内容・今後の取組等	<p>生活保護システムの活用により、重複受診・重複処方の可能性のある生活保護受給者をリスト化し、ケースワーカーが個別に指導を行うことで、重複受診等を未然に防ぐ。</p> <p>また、保護変更申請書（傷病届）の提出を徹底するとともに、医療扶助（新規外来受診分）支給に係るケース記録の作成を必ず行い、査察指導員の決裁を経ることで、ケースワーカーの医療扶助支給に対する責任の明確化と意識の向上を図る。</p> <p>さらに、援助方針に受診中の医療機関名を表示することにより、決裁権者によるチェック体制の強化を図る。</p> <p>このほか、生活保護受給者に対して「かかりつけ医」、「かかりつけ薬局」の利用促進を引き続き図る。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度

⑤ 頻回受診者に対する指導強化

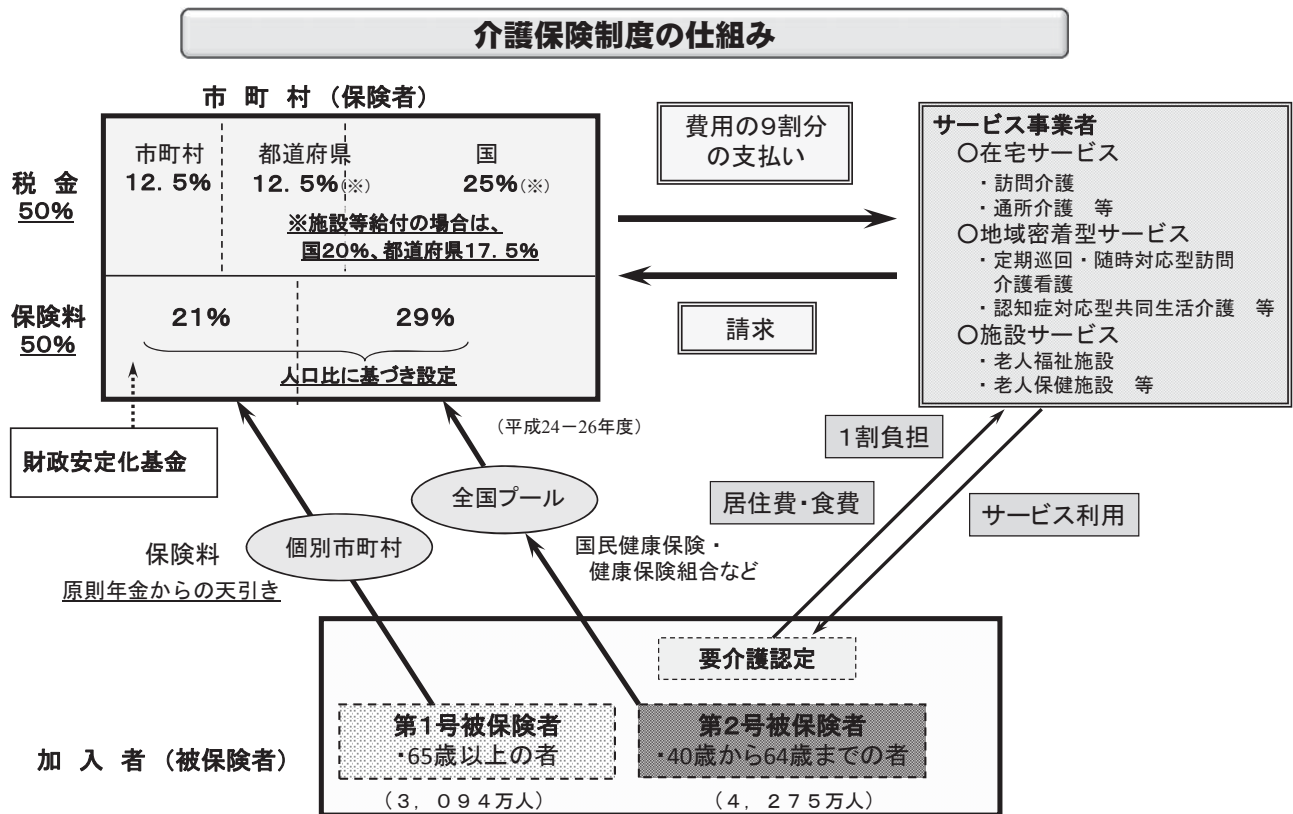
開始時期	平成25年度			
実施内容・今後の取組等	<p>従来より頻回受診者に対しては、ケースワーカーが指導を行ってきたが、さらなる指導強化を図るため、平成25年度には電子レセプトシステムを活用し、15日／月以上医療機関を外来受診している生活保護受給者を毎月抽出・リスト化することで、ケースワーカーが効率的に個別指導を行える体制を構築した。</p> <p>今後も継続的に個別指導を行うことで、頻回受診を未然に防ぐ。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度

⑥ 介護扶助の適正化

開始時期	平成19年度			
実施内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護医療等適正化推進員の配置</li> </ul> <p>ケアプラン全件の点検を行う。また、介護保険被保険者以外の者については、他法適用の可能性とともにケアプラン内容の適正さを確認する。</p>			
実績	22年度	他法適用による単年度効果額は3,361千円		
	23年度	他法適用による単年度効果額は2,936千円		
	24年度	他法適用による単年度効果額は1,800千円		
	25年度	他法適用による単年度効果額は1,963千円		
今後の取組等	<p>引き続き、ケアプランの点検を行う。 平成26年度から平成28年度の3か年で効果額6,000千円を目標とする。</p>			
スケジュール	25年度	26年度	27年度	28年度
				

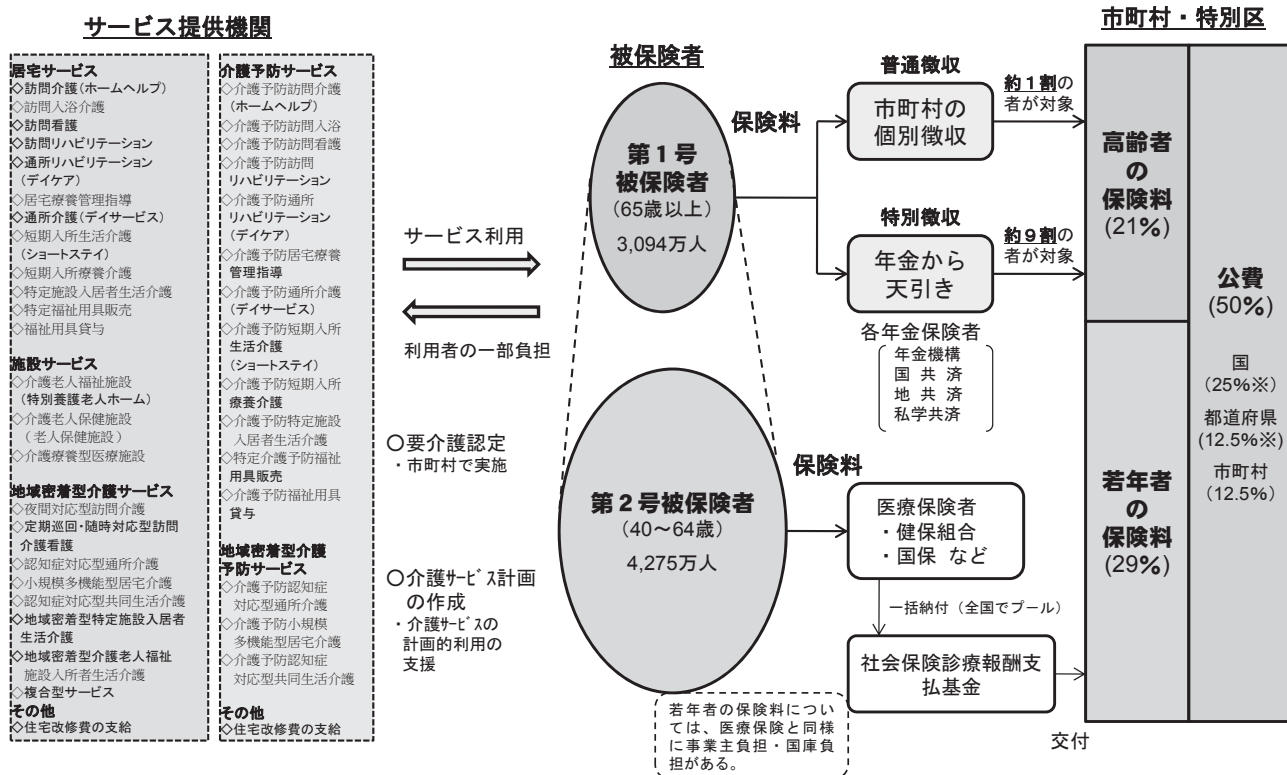
# 介護保険法の改正について

総務省自治財政局調整課  
徳大寺 祥宏



(注) 第1号被保険者の数は、「平成24年度介護保険事業状況報告年報」によるものであり、平成22年度末現在の数である。  
第2号被保険者の数は、社会保険診療報酬支払基金が介護給付費納付金額を確定するための医療保険者からの報告によるものであり、平成24年度内の月平均値である。

## 介護保険制度の体系図

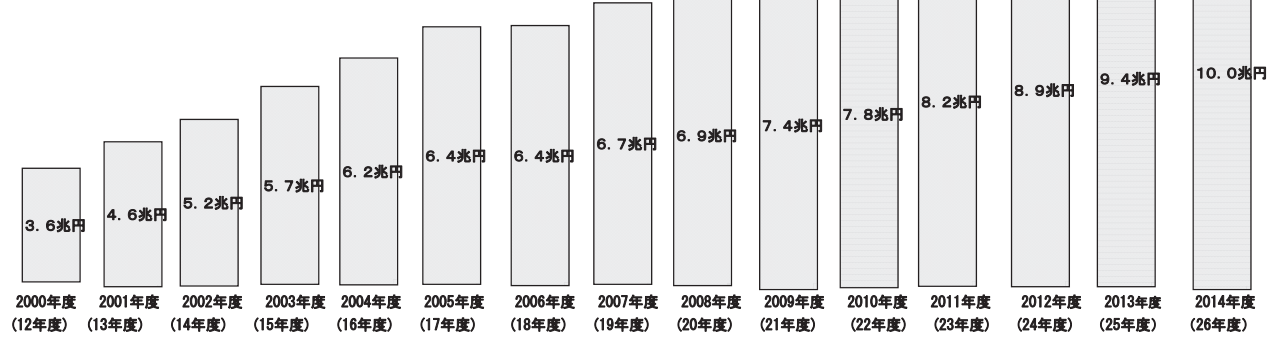


※ 国の負担のうち5%は調整交付金であり、75歳以上の方の数や高齢者の方の所得の分布状況に応じて増減  
 ※ 施設等給付費(都道府県が指定権限を有する介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設、特定施設に係る給付費)は国20%、都道府県17.5%。

## 介護費用と保険料の推移

### ○ 総費用

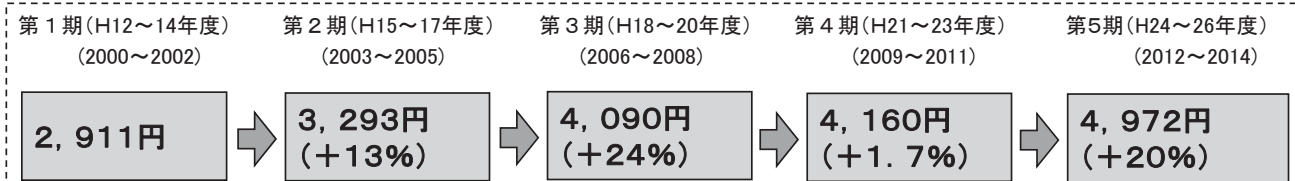
介護保険の総費用(※)は、年々増加



(注) 2000~2011年度は実績、2012~2013年度は当初予算、2014年度は当初予算(案)。

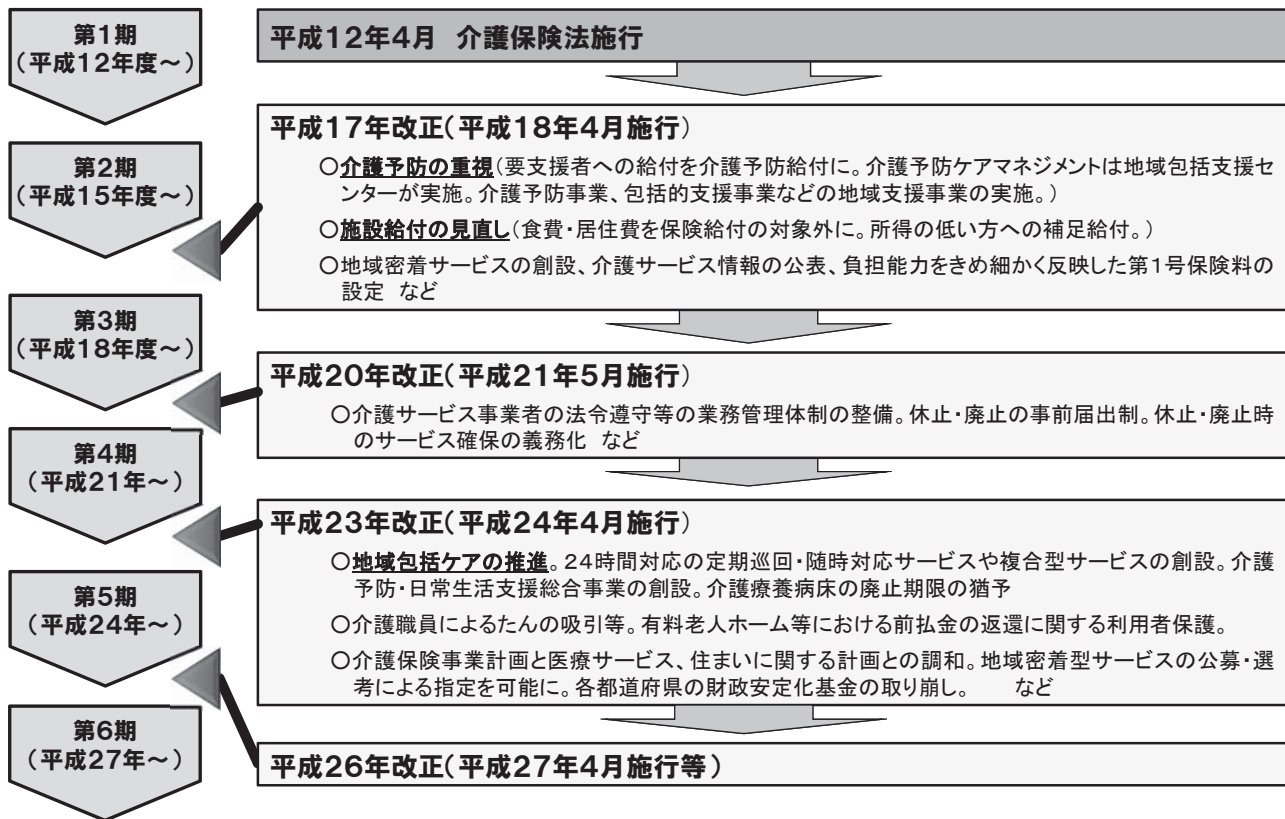
※介護保険に係る事務コストや人件費などは含まない(地方交付税により措置されている)。

### ○ 65歳以上が支払う保険料〔全国平均(月額・加重平均)〕



## 介護保険制度改正の経緯

厚労省資料  
(一部修正)



4

## 【参考】介護保険制度の被保険者、利用者の増加

○介護保険制度は、制度創設以来の12年間で、65歳以上被保険者数が約1.4倍に増加するなかで、サービス利用者数は約3倍に増加。高齢者の介護に無くてはならないものとして定着・発展している。

### ①65歳以上被保険者の増加

	2000年4月末		2013年4月末	
第1号被保険者数	2,165万人	⇒	3,103万人	1.43倍

### ②要介護（要支援）認定者の増加

	2000年4月末		2013年4月末	
認定者数	218万人	⇒	564万人	2.59倍

### ③サービス利用者の増加

	2000年4月末		2013年4月末	
在宅サービス利用者数	97万人	⇒	348万人	3.59倍
施設サービス利用者数	52万人	⇒	89万人	1.71倍
地域密着型サービス利用者数	—		34万人	
計	149万人	⇒	471万人	3.16倍

※地域密着型サービスは、2005年の介護保険制度改正で創設された。

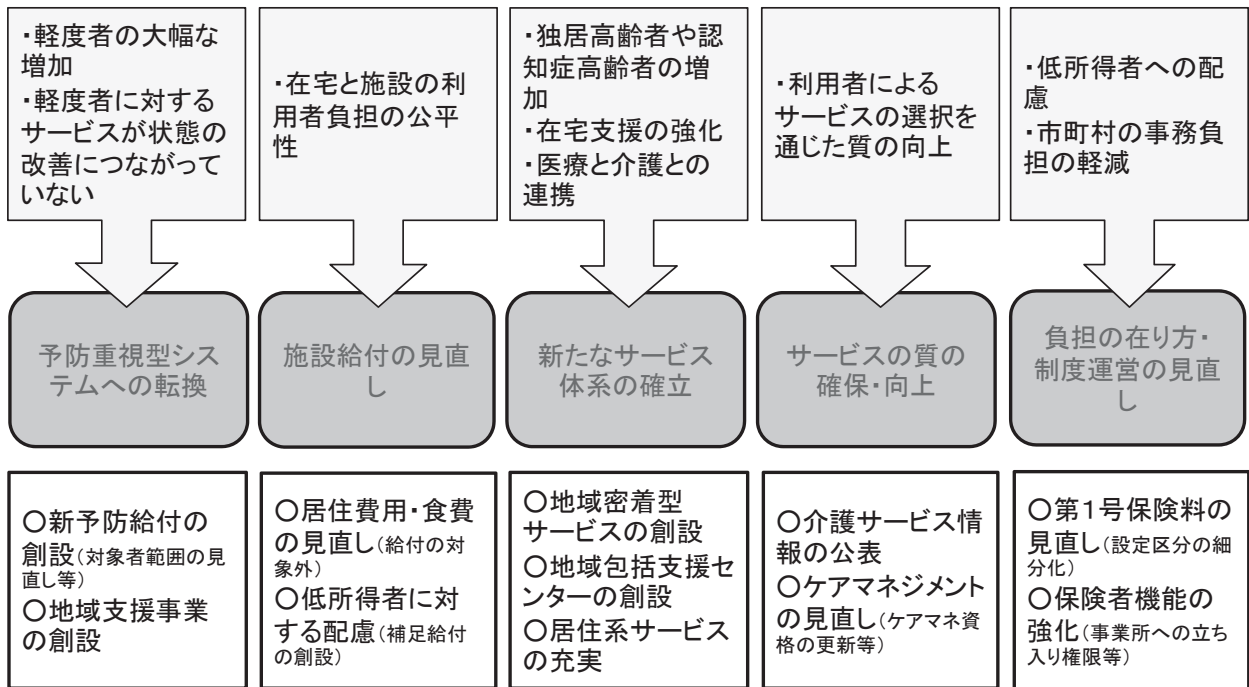
(介護保険事業状況報告)

5

平成17年改正の主な内容について

厚労省資料  
(一部修正)

○明るく活力ある超高齢社会の構築 ○制度の持続可能性 ○社会保障の総合化



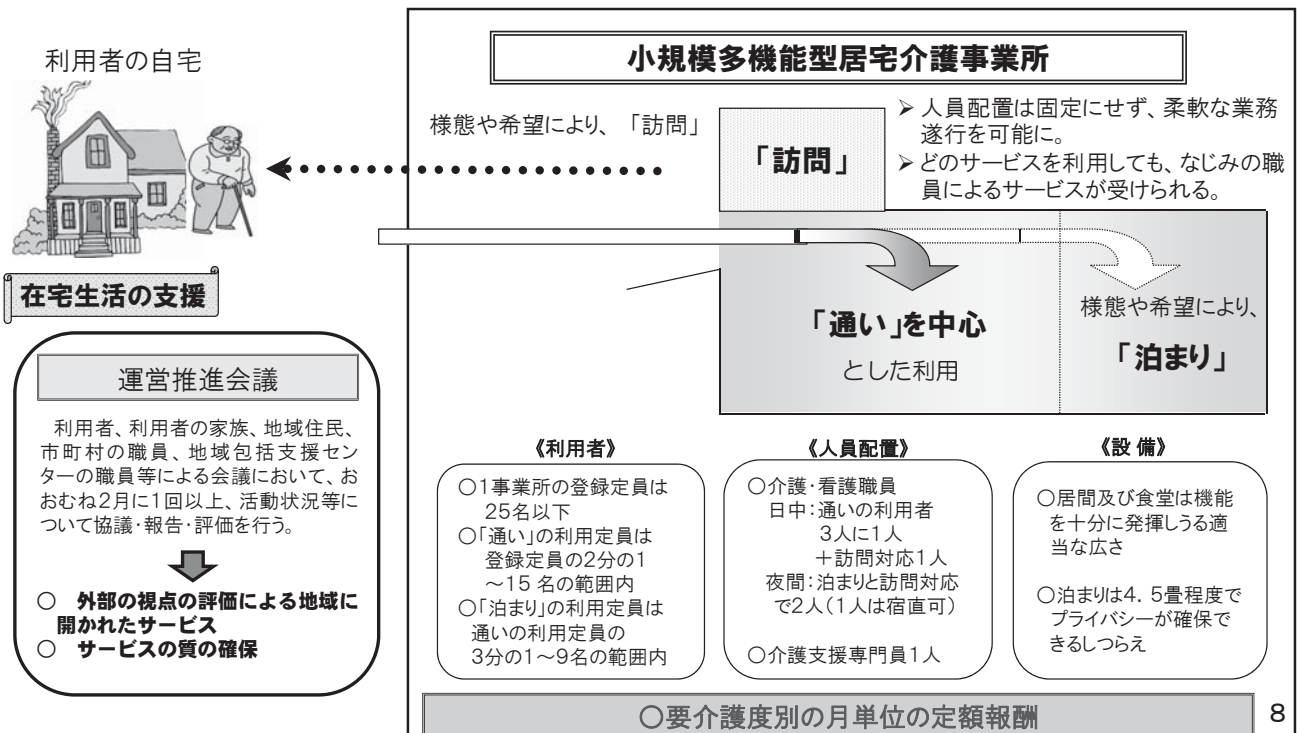
※平成17年10月施行。他の改正については平成18年4月施行。

7

【参考】小規模多機能型居宅介護(平成18年度創設)

厚労省資料  
(一部修正)

「通い」を中心として、要介護者の様態や希望に応じて、随時「訪問」や「泊まり」を組み合わせるサービスを提供することで、中重度となっても在宅での生活が継続できるよう支援する。

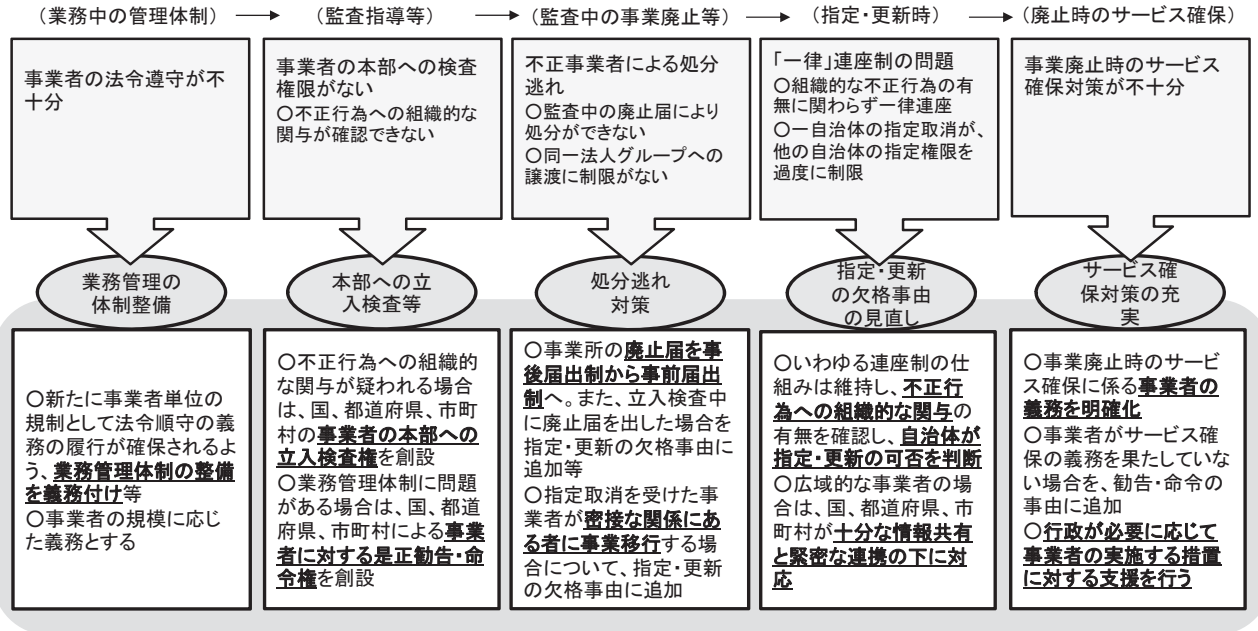




## 平成20年改正の主な内容について

厚生省資料  
(一部修正)

介護サービス事業者の不正事案の再発を防止し、介護事業運営の適正化を図るため、法令遵守等の業務管理体制整備の義務付け、事業者の本部等に対する立入検査権の創設、不正事業者による処分逃れ対策など、所要の改正を行う。



※施行期日：平成21年5月 9

## 平成23年改正の主な内容について

厚生省資料  
(一部修正)

高齢者が地域で自立した生活を営めるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される「地域包括ケアシステム」の実現に向けた取組を進める。

### 1 医療と介護の連携の強化等

- ① 医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが連携した要介護者等への包括的な支援(地域包括ケア)を推進。
- ② 日常生活圏ごとに地域ニーズや課題の把握を踏まえた介護保険事業計画を策定。
- ③ 単身・重度の要介護者等に対応できるよう、**24時間対応の定期巡回・随時対応サービスや複合型サービスを創設**。
- ④ 保険者の判断による予防給付と生活支援サービスの総合的な実施を可能とする。
- ⑤ 介護療養病床の廃止期限(平成24年3月末)を猶予。(新たな指定は行わない。)

### 2 介護人材の確保とサービスの質の向上

- ① **介護福祉士や一定の教育を受けた介護職員等によるたんの吸引等の実施を可能**とする。
- ② 介護福祉士の資格取得方法の見直し(平成24年4月実施予定)を延期。
- ③ 介護事業所における労働法規の遵守を徹底、事業所指定の欠格要件及び取消要件に労働基準法等違反者を追加。
- ④ 公表前の調査実施の義務付け廃止など介護サービス情報公表制度の見直しを実施。

### 3 高齢者の住まいの整備等

- 有料老人ホーム等における前払金の返還に関する利用者保護規定を追加。  
※厚生労働省と国土交通省の連携によるサービス付き高齢者向け住宅の供給を促進(高齢者住まい法の改正)

### 4 認知症対策の推進

- ① 市民後見人の育成及び活用など、市町村における高齢者の権利擁護を推進。
- ② 市町村の介護保険事業計画において地域の実情に応じた認知症支援策を盛り込む。

【施行日】

1⑤、2②については公布日施行。その他は平成24年4月1日施行。

10

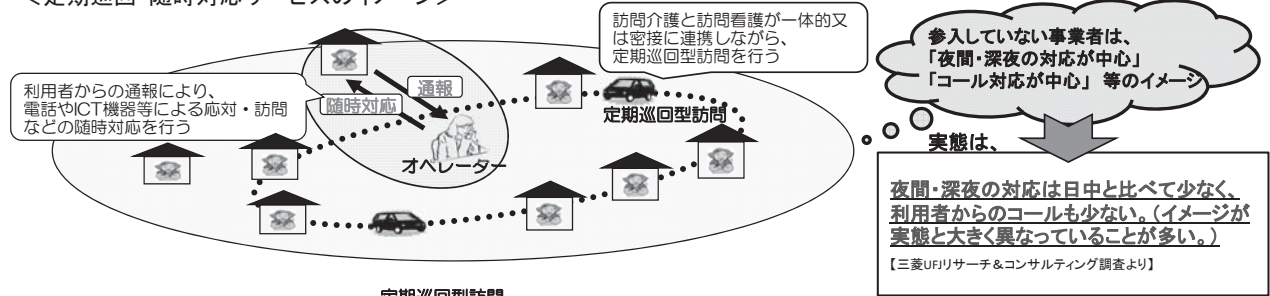
**【参考】新たな在宅サービスと通所介護等の状況**

厚生省資料  
(一部修正)

**① 定期巡回・随時対応サービス(平成24年度創設)**

- 訪問介護などの在宅サービスが増加しているものの、**重度者を始めとした要介護高齢者の在宅生活を24時間支える仕組みが不足している**ことに加え、医療ニーズが高い高齢者に対して**医療と介護との連携が不足している**との問題がある。
- このため、①日中・夜間を通じて、②訪問介護と訪問看護の両方を提供し、③定期巡回と随時の対応を行う「**定期巡回・随時対応型訪問介護看護**」を創設

＜定期巡回・随時対応サービスのイメージ＞



＜サービス提供の例＞

定期巡回型訪問

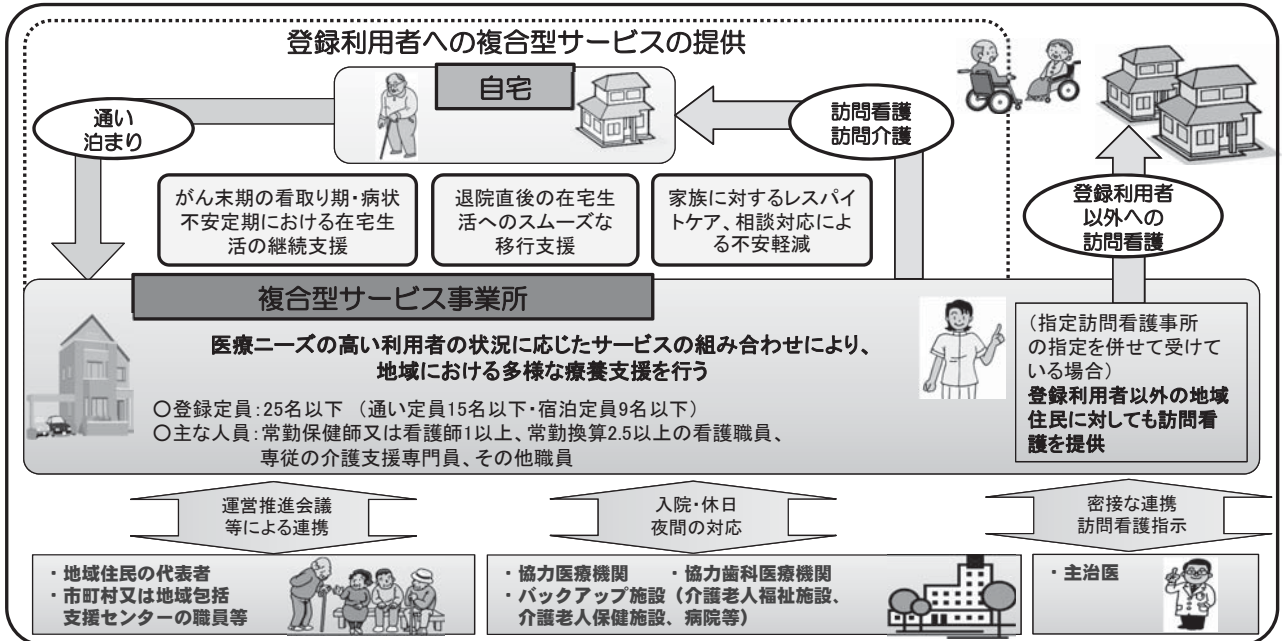
	0時	2時	4時	6時	8時	10時	12時	14時	16時	18時	20時	22時
月												
火			水分補給 更衣介助					通所介護				
水												排せつ介助 食事介助
木								通所介護				
金												
土												排せつ介助 食事介助 体位交換
日												体位変換 水分補給

定期巡回  
 随時訪問  
 訪問看護

- ・日中・夜間を通じてサービスを受けることが可能
- ・訪問介護と訪問看護を一体的に受けることが可能
- ・定期的な訪問だけでなく、必要なときに随時サービスを受けることが可能

10

**② 複合型サービス(平成24年度創設)**



- 主治医と事業所の密接な連携のもとで、医療行為も含めた多様なサービスを24時間365日利用することができる。  
※ 医療ニーズへの対応が必要で小規模多機能型居宅介護事業所では登録に至らなかった利用者が、複合型サービス事業所では登録できる。
- 事業所のケアマネが「通い」、「泊まり」、「訪問看護」、「訪問介護」のサービスを一元的に管理するため、利用者や家族の状態に即応できるサービスを組み合わせることができる。
- 地域の協力医療機関等との連携により、急変時・休日夜間等も対応可能な体制を構築できる。

11

# 平成26年改正の主な内容について

厚生省資料  
(一部修正)

## ①地域包括ケアシステムの構築

高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるようにするため、介護、医療、生活支援、介護予防を充実。

### サービスの充実

#### ○地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実

- ①在宅医療・介護連携の推進
- ②認知症施策の推進
- ③地域ケア会議の推進
- ④生活支援サービスの充実・強化

\* 介護サービスの充実は、前回改正による24時間対応の定期巡回サービスを含めた介護サービスの普及を推進  
\* 介護職員の処遇改善は、27年度介護報酬改定で検討

### 重点化・効率化

#### ①全国一律の予防給付(訪問介護・通所介護)を市町村が取り組む地域支援事業に移行し、多様化

\* 段階的に移行(～29年度)  
\* 介護保険制度内でのサービス提供であり、財源構成も変わらない。  
\* 見直しにより、既存の介護事業所による既存サービスに加え、NPO、民間企業、住民ボランティア、協同組合等による多様なサービスの提供が可能。これにより、効果的・効率的な事業も実施可能。

#### ②特別養護老人ホームの新規入所者を、原則、要介護3以上に重点化(既入所者は除く)

\* 要介護1・2でも一定の場合には入所可能

## ②費用負担の公平化

低所得者の保険料軽減を拡充。また、保険料上昇をできる限り抑えるため、所得や資産のある人の利用者負担を見直す。

### 低所得者の保険料軽減を拡充

#### ○低所得者の保険料の軽減割合を拡大

・給付費の5割の公費に加えて別枠で公費を投入し、低所得者の保険料の軽減割合を拡大

- \* 保険料見直し: 現在5,000円程度→2025年度8,200円程度
- \* 軽減例: 年金収入80万円以下 5割軽減 → 7割軽減に拡大
- \* 軽減対象: 市町村民税非課税世帯(65歳以上の約3割)

### 重点化・効率化

#### ①一定以上の所得のある利用者の自己負担を引上げ

- ・ 2割負担とする所得水準は、65歳以上高齢者の上位20%に該当する合計所得金額160万円以上(単身で年金収入のみの場合、280万円以上)。ただし、月額上限があるため、見直し対象の全員の負担が2倍になるわけではない。
- ・ 医療保険の現役並み所得相当の人は、月額上限を37,200円から44,400円に引上げ

#### ②低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「補足給付」の要件に資産などを追加

- ・ 預貯金等が単身1000万円超、夫婦2000万円超の場合は対象外
- ・ 世帯分離した場合でも、配偶者が課税されている場合は対象外
- ・ 給付額の決定に当たり、非課税年金(遺族年金、障害年金)を収入として勘案 \*不動産を勘案することは、引き続きの検討課題

13

## 地域における医療・介護の総合的な確保を図るための改革

改革の目的: 今回の医療・介護の改革は、プログラム法の規定に基づき、高度急性期から在宅医療・介護までの一連のサービスを地域において総合的に確保することで地域における適切な医療・介護サービスの提供体制を実現し、患者の早期の社会復帰を進め、住み慣れた地域での継続的な生活を可能とすること

### 効率的かつ質の高い医療提供体制の構築

### 地域包括ケアシステムの構築

計画  
基金

#### ■医療及び介護サービスの整合的な計画の策定と、医療・介護を対象とした新たな財政支援制度

- ・ 都道府県が策定する医療計画と介護保険事業計画を、一体的・強い整合性を持った形で策定(両者を包括する基本的な方針)
- ・ 消費税増収分を活用した新たな財政支援制度(各都道府県に基金を設置)を法定化(医療・介護とも対象)

#### ■地域での効率的・質の高い医療の確保

##### ○病床の機能分化・連携

- ・ 各医療機関が医療機能(高度急性期、急性期、回復期、慢性期)を都道府県に報告
- ・ 都道府県は、報告制度等を活用し、各医療機能の必要量等を含む地域の医療提供体制の将来のありべき姿(地域医療構想(ビジョン))を策定
- ・ 地域医療構想(ビジョン)は、医療機関の自主的な取組と医療機関相互の協議により推進することを基本。なお、医療機関相互の協議の合意に従わない医療機関が現れた場合等には必要な対応措置を講ずる

##### ○有床診療所等の役割の位置づけ

- ・ 病床機能報告制度及び地域医療構想(ビジョン)の導入を踏まえ、国、地方公共団体、病院、国民(患者)と併せ、有床診療所の役割・責務について、医療法に位置づける。

##### ○在宅医療の推進・介護との連携

### サービスの充実

#### ■地域包括ケアシステムの構築

##### ○地域支援事業の充実

- ①在宅医療・介護連携の推進 ②認知症施策の推進
- ③地域ケア会議の推進 ④生活支援サービスの充実・強化
- \*前回改正による24時間対応の定期巡回サービスをはじめ、介護サービスの充実・普及を推進

##### ○全国一律の予防給付(訪問介護・通所介護)を市町村が取り組む地域支援事業に移行し、多様化

##### ○特別養護老人ホームの「新規」入所者を、原則、要介護3以上に重点化 \*要介護1・2でも一定の場合には入所可能

### サービス充実の基盤制度の整備

#### ■地域での効率的・質の高い医療の確保

- 医療事故にかかる調査の仕組みの位置づけ
- 医療法人制度に係る見直し
  - ・ 持ち分なし医療法人への移行促進策を創設(移行計画の策定等)
  - ・ 医療法人社団と医療法人財団の合併を可能とする。
- 臨床研究中核病院の位置づけ

#### ■チーム医療の推進

- 診療の補助のうちの特定行為を明確化し、それを手順書により行う看護師の研修制度を新設
- 診療放射線技師、臨床検査技師、歯科衛生士の業務範囲又は業務実施体制の見直し

#### ■医療・介護従事者の確保

- 医師確保支援を行う地域医療支援センターの機能の位置づけ
- 看護師等免許保持者に対して、ナースセンターへの届出制度を創設
- 医療機関の勤務環境改善
  - \*指針の策定、都道府県で取組を支援する仕組み
- 臨床研修制度の高度な医療技術を有する外国医師への拡充
- 歯科技工士国家試験の全国統一化
- 介護従事者の確保
  - \*上記基金による対応、27年度介護報酬改定で検討

#### ■持続可能な介護保険制度の構築(費用負担の公平化)

- 低所得者の保険料の軽減割合を拡大
  - \*給付費の5割の公費に加えて別枠で公費を投入し、低所得者の保険料の軽減割合を拡大
- 一定以上の所得のある利用者の自己負担を引上げ
- 低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「補足給付」の要件に資産などを追加

14

## 医療・介護サービス提供体制の一体的な確保について

- 医療・介護サービスについては、2025年(平成37年)に向け、**高度急性期から在宅医療・介護までの一連のサービス提供体制の一体的な確保**を行い、医療・介護の総合的な確保を図るため、以下の見直しを行う。

### ① 都道府県が策定する医療計画と介護保険事業支援計画を、**一体的・強い整合性を持った形で策定**

- ①-1 医療計画と介護保険事業支援計画を包括する基本的な方針を策定
- ①-2 医療計画の策定サイクル(現在5年)の見直し  
→平成30年度以降、介護と揃うよう6年に。在宅医療など介護と関係する部分は、中間年(3年)で必要な見直し。
- ①-3 医療計画での在宅医療、介護との連携に関する記載の充実  
→医療計画に在宅医療の目標等を記載。市町村の介護保険事業計画に記載された在宅医療・介護の連携の推進に係る目標を達成できるように、医療計画・地域医療構想(ビジョン)においても、在宅医療の必要量の推計や、目標達成のための施策等の推進体制について記載。

### ② 病床の機能分化・連携、医療従事者の確保・養成、在宅医療・介護の推進のため、**消費税増収分を活用した新たな財政支援制度(各都道府県に基金を設置)を法定化する。**

\* 地域介護・福祉空間整備交付金の根拠法である「地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律」(「地域介護施設整備促進法」)を発展的に改組

15

## 在宅医療・介護の連携の推進

- 在宅医療・介護の連携推進についてはこれまでもモデル事業等を実施して一定の成果。それを踏まえ、介護保険法の中で制度化し、全国的に取り組む。
- 具体的には、介護保険法の地域支援事業に位置づけ、市町村が主体となり、地区医師会等と連携しつつ、取り組む。



### (参考) 想定される取組の例

- ①地域の医療・福祉資源の把握及び活用 ……地域の医療機関等の分布を把握し、地図又はリスト化し、関係者に配布
- ②在宅医療・介護連携に関する会議への参加又は関係者の出席の仲介 ……関係者が集まる会議を開催し、地域の在宅医療・介護の課題を抽出し、解決策を検討
- ③在宅医療・介護連携に関する研修の実施 ……グループワーク等の多職種参加型の研修の実施
- ④24時間365日の在宅医療・介護提供体制の構築 ……主治医・副主治医による相互補完的な訪問診療の提供等の調整、定期巡回・随時対応型訪問看護の推進
- ⑤地域包括支援センター・介護支援専門員等への支援 ……介護支援専門員等からの在宅医療・介護に係る総合的な問い合わせへの対応等
- ⑥退院支援に資する医療・介護サービス提供施設間の連携体制を構築するための支援 ……関係者が集まる会議を開催し、円滑な退院に資する情報共有のための様式・方法の統一等を検討等
- ⑦在宅医療・介護サービスに関する地域住民への普及啓発 ……パンフレット、チラシ、HP等を活用し、在宅医療・介護サービスに関する普及啓発等

### 医療計画の見直しについて(医療法)

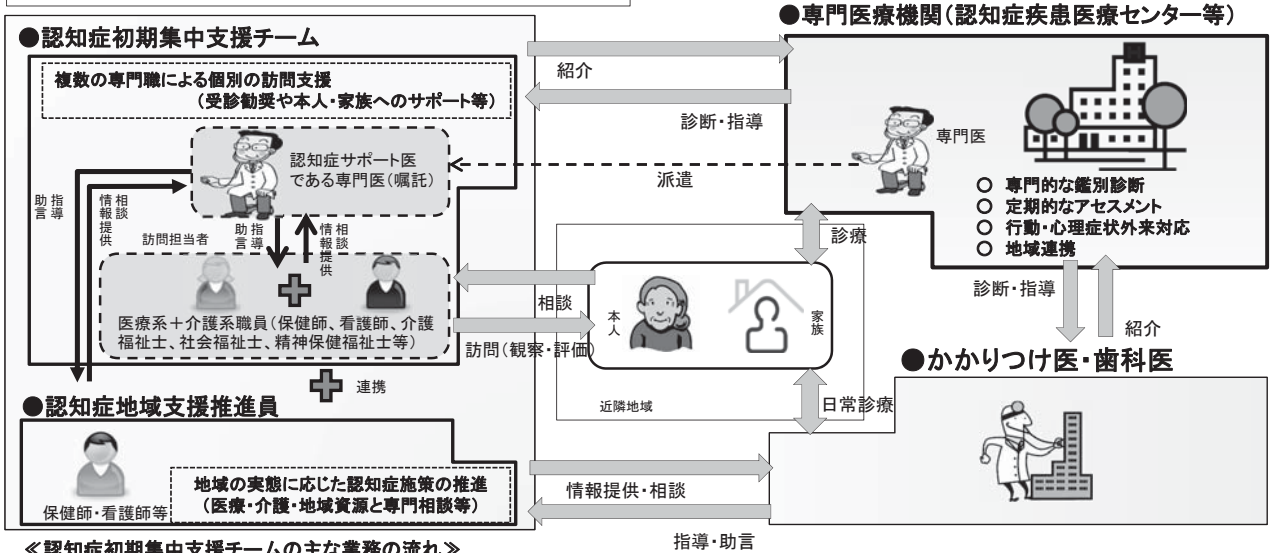
- 地域における医療及び介護を総合的に確保するための基本的な方針に即して、国が定める医療計画の基本方針と介護保険事業支援計画の基本指針を整合的なものとして策定。
- 医療計画と介護保険事業支援計画の計画期間が揃うよう、平成30年度以降、医療計画の計画期間を6年に改め、在宅医療など介護保険と関係する部分については、中間年(3年)で必要な見直しを行う。
- 地域医療構想(ビジョン)の中で市町村等ごとの将来の在宅医療の必要量を示すとともに、在宅医療を担う医療機関や訪問看護等の提供体制に係る目標や役割分担、在宅療養患者の病状の変化に応じた病床の確保のあり方等を医療計画に盛り込む。

# 認知症初期集中支援チームと認知症地域支援推進員について

認知症専門医による指導の下(司令塔機能)に早期診断、早期対応に向けて以下の体制を地域包括支援センター等に整備

- **認知症初期集中支援チーム** 複数の専門職が認知症が疑われる人、認知症の人とその家族を訪問(アウトリーチ)し、認知症の専門医による鑑別診断等をふまえて、観察・評価を行い、本人や家族支援などの初期の支援を包括的・集中的に行い、自立生活のサポートを行う。
- **認知症地域支援推進員** 一人認知症の人ができる限り住み慣れた良い環境で暮らし続けることができるよう、地域の実情に応じて医療機関、介護サービス事業所や地域の支援機関をつなぐ連携支援や認知症の人やその家族を支援する相談業務等を行う。

## 地域包括支援センター・認知症患者医療センター等に設置



### ＜認知症初期集中支援チームの主な業務の流れ＞

- ①訪問支援対象者の把握、②情報収集(本人の生活情報や家族の状況など)、③観察・評価(認知機能、生活機能、行動・心理症状、家族の介護負担度、身体の様子などのチェック)、④初回訪問時の支援(認知症への理解、専門的医療機関等の利用の説明、介護保険サービス利用の説明、本人・家族への心理的サポート)、⑤専門医を含めたチーム員会議の開催(観察・評価内容の確認、支援の方針・内容・頻度等の検討)、⑥初期集中支援の実施(専門的医療機関等への受診勧誘、本人への助言、身体を整えるケア、生活環境の改善など)、⑦引き継ぎ後のモニタリング

17

## 生活支援・介護予防の充実

- 市町村が中心となってコーディネーターと連携しつつ、生活支援サービスの充実、介護予防の推進等を行うことにより、高齢者が利用可能な多様なサービスが地域で提供される。
- 高齢者の中には事業の担い手となる者も出現。これは介護予防にもつながる。  
⇒ 高齢者を中心とした地域の支え合い(互助)が実現。

### 市町村が中心となって企画・立案

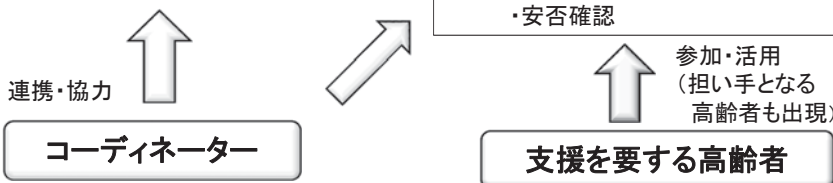
**地域資源の開発**  
(例)  
・ボランティアの発掘・養成・組織化  
→ ボランティアは生活支援・介護予防の担い手として活動。高齢者の困り事の相談の対応等も実施。(コーディネーターとも連携)  
・生活支援・介護予防の立ち上げ支援

### 介護予防・生活支援の充実

**多様な通いの場**  
(例) ・サロン  
・住民主体の交流の場  
・コミュニティカフェ  
・認知症カフェ  
・ミニデイサービス  
・体操教室  
・運動・栄養・口腔ケア等の教室

**多様な生活支援**  
(例) ・ゴミ出し  
・洗濯物の取り入れ  
・食器洗い  
・配食  
・見守り  
・安否確認

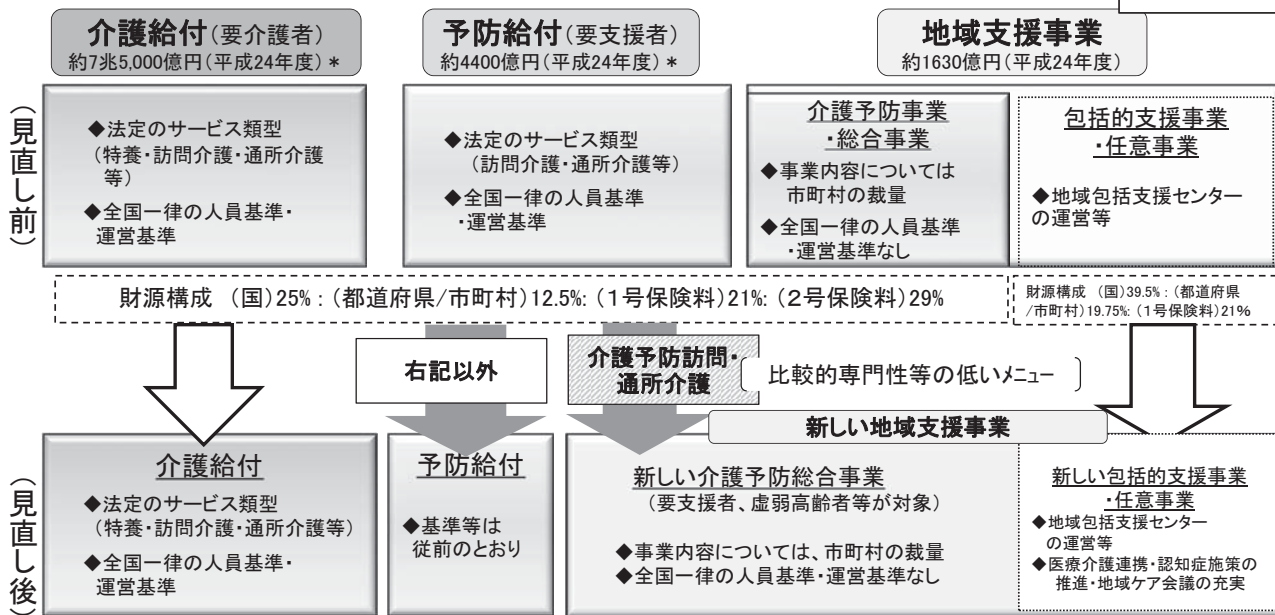
- 研修を受けたボランティアが地区の集会所で介護予防教室を運営。
- 小規模多機能居宅介護に交流施設を併設。地域のサロンとして活用。子どもとの交流も実施。
- 研修を受けたボランティアが高齢者と一緒に洗濯物を取り入れる等生活行為の自立を支援。
- 地域活性化を推進するNPOが地域に配食サービスを展開。
- 交番、金融機関、コンビニ等幅広い関係機関が連携し、認知症の高齢者の見守り体制を構築。



18

## 介護予防給付の地域支援事業への移行

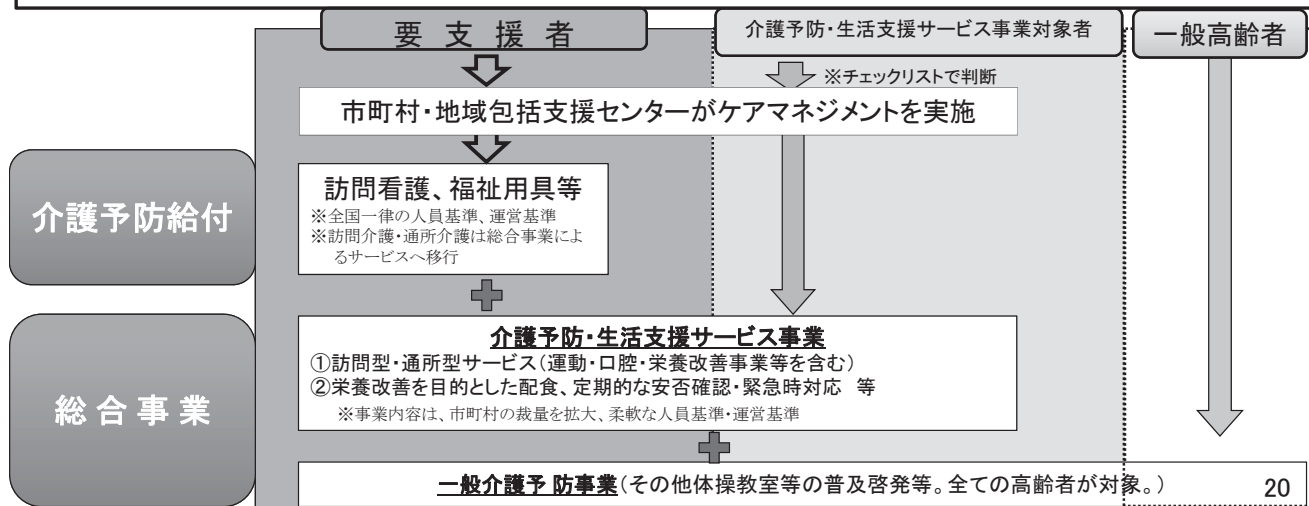
厚労省資料  
(一部修正)



- ・介護予防訪問・通所介護の新しい介護予防総合事業(以下「新総合事業」)への移行は、平成29年度末までに段階的に実施。
  - ・新しい総合事業の財源構成は、現行の介護予防事業・総合事業と同じ。
  - ・事業の執行は、市町村が認定した委託事業者による執行。
  - ・新しい総合事業の人員・運営基準、事業者への支払単価(上限あり)、自己負担(下限あり)は、原則、市町村が設定。国が法律に基づくガイドラインを示し、市町村における円滑な事業執行を支援。
- 19

## 新しい介護予防・日常生活支援総合事業 (総合事業)

- 介護保険制度の地域支援事業の枠組みの中で、平成24年度に導入した介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)を発展的に見直し。現在、事業実施が市町村の任意となっているが(※)、総合事業について必要な見直しを行った上で、平成29年4月までに全ての市町村で実施 (※)24年度27保険者が実施、25年度は44保険者が実施予定
- サービスの種類・内容・人員基準・運営基準・単価等が全国一律となっている予防給付のうち、訪問介護・通所介護について、市町村が地域の実情に応じ、住民主体の取組を含めた多様な主体による柔軟な取組により、効果的かつ効率的にサービスを提供できるよう、地域支援事業の形式に見直す。(平成29年度末には全て事業に移行)。
- 総合事業の事業費の上限は、事業への移行分を賄えるように見直し。
- 訪問介護・通所介護以外のサービス(訪問看護、福祉用具等)は、引き続き予防給付によるサービス提供を継続。
- 地域包括支援センターによるケアマネジメントに基づき、総合事業のサービスと予防給付のサービス(要支援者)を組み合わせる。
- 総合事業の実施に向け基盤整備を推進。
- 国は、指針(ガイドライン)を策定し、市町村による事業の円滑な実施を支援。



## 介護予防・日常生活支援総合事業(山梨県北杜市)

- 直営の地域包括支援センターが中心となって、地域づくりを推進。ニーズ調査の結果も活用し、高齢者の外出や交流が少ないといった地域課題を明確化。関係機関との情報交換を行いつつ、多様な通いの場づくり、ボランティア活動等を促進。
- 介護予防・日常生活支援総合事業では、これまでの取組により生み出された地域の資源等を有効に活用しつつ、①通所型予防サービス、②配食・見守り・安否確認等の生活支援サービスを実施。

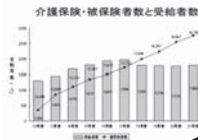
### 【北杜市の概要】 平成25年10月1日現在

- 地域包括支援センター 直営 1カ所
- 人 口 : 48, 882人
- 高齢者人口 : 15, 966人
- 高齢化率 : 32. 7%



### 【取組の経緯と成果】

- 北杜市は、平成18年度の地域包括支援センター設置以降、地域づくりによる介護予防の推進と地域力の向上に取り組んでいる。
- 平成22年に住民のニーズ調査を行い、全国との比較により、認知症高齢者が多い傾向にあること、社会参加意欲が低いこと、買い物等外出や交流が少ないこと等、北杜市の特徴や地域課題を明確化
- 介護事業者や関係機関との情報交換を行いながら、地域課題の解決に向けて、地域支援事業を充実強化(多様な通いの場づくり、ボランティア活動の促進、地域ケア会議の取組など)した。
- この結果、介護支援ボランティア登録者の増加や地域で高齢者が気軽に集える場を住民主体で立ち上げる等、地域の方が高齢者や家庭介護を支えようという意識向上が図れている。
- このような北杜市独自の取組をH24年度から総合事業に位置づけている。



### 通所型予防サービス(ふれあい処北杜)

- 運営(8カ所)  
NPO、社協、任意団体、介護事業所
- 内容  
会話、創作、体操、事業所の特性を生かした活動等(週1~2回)
- スタッフは1~2名。他ボランティア等
- ケアマネジメント  
北杜市地域包括支援センターが実施
- 地域の方が誰でも気軽に立ち寄れる場所



### 生活支援サービス(あんしんお届サービス)

- 内容
  - ・配食+安否確認(緊急連絡を含む)
  - ・弁当業者等が配食の際、利用者に声かけ
  - ・異状があった時の連絡義務づけ
  - ・弁当業者、任意団体、介護事業所(4カ所の事業者が参入)



### 介護予防事業

- 地域を中心とした自主活動への支援
  - ・いきいき運動教室(骨折・転倒予防のための運動教室)
  - ・筋力元気あつぷ事業(筋力向上トレーニングと運動習慣習得)
  - ・ふれあい広場(体操、レクリエーション、交流会を実施)

21

## (参考)現行の介護保険制度の仕組み

- 介護保険制度の中には、①要介護者(1~5)に対する介護給付、②要支援者(1・2)に対する予防給付のほか、保険者である市町村が、「事業」という形で、要介護・要支援認定者のみならず、地域の高齢者全般を対象に、地域で必要とされているサービスを提供する「地域支援事業」という仕組みがある(平成17年改正で導入。平成18年度から施行)。  
※介護保険制度内でのサービスの提供であり、財源構成は変わらない。
- 要介護者・要支援者以外の高齢者(2次予防事業対象者など)への介護予防事業は、「地域支援事業」で実施。
- 市町村の選択により、「地域支援事業」において、要支援者・2次予防事業対象者向けの介護予防・日常生活支援に資するサービスを総合的に実施できる事業(「総合事業」)を創設(平成23年改正で導入。平成24年度から施行)。  
※24年度には27保険者(市町村等)が実施。25年度は44保険者が実施予定。

### 介護保険制度

#### 介護給付(要介護者)

約7兆2401億円(平成24年度)\*

#### 個別給付

- ◆ 法定のサービス類型(特養・訪問介護・通所介護等)
- ◆ 全国一律の人員基準・運営基準

#### 予防給付(要支援者)

約4685億円(平成24年度)\*

#### 個別給付

- ◆ 法定のサービス類型(訪問介護・通所介護等)
- ◆ 全国一律の人員基準・運営基準

#### 地域支援事業

約1632億円(平成24年度)

#### 介護予防事業・総合事業

- ◆ 内容は市町村の裁量
- ◆ 全国一律の人員基準・運営基準なし

#### 包括的支援事業・任意事業

- ◆ 地域包括支援センターの運営等

財源構成 (国)25% : (都道府県/市町村)12.5% : (1号保険料)21% : (2号保険料)29%

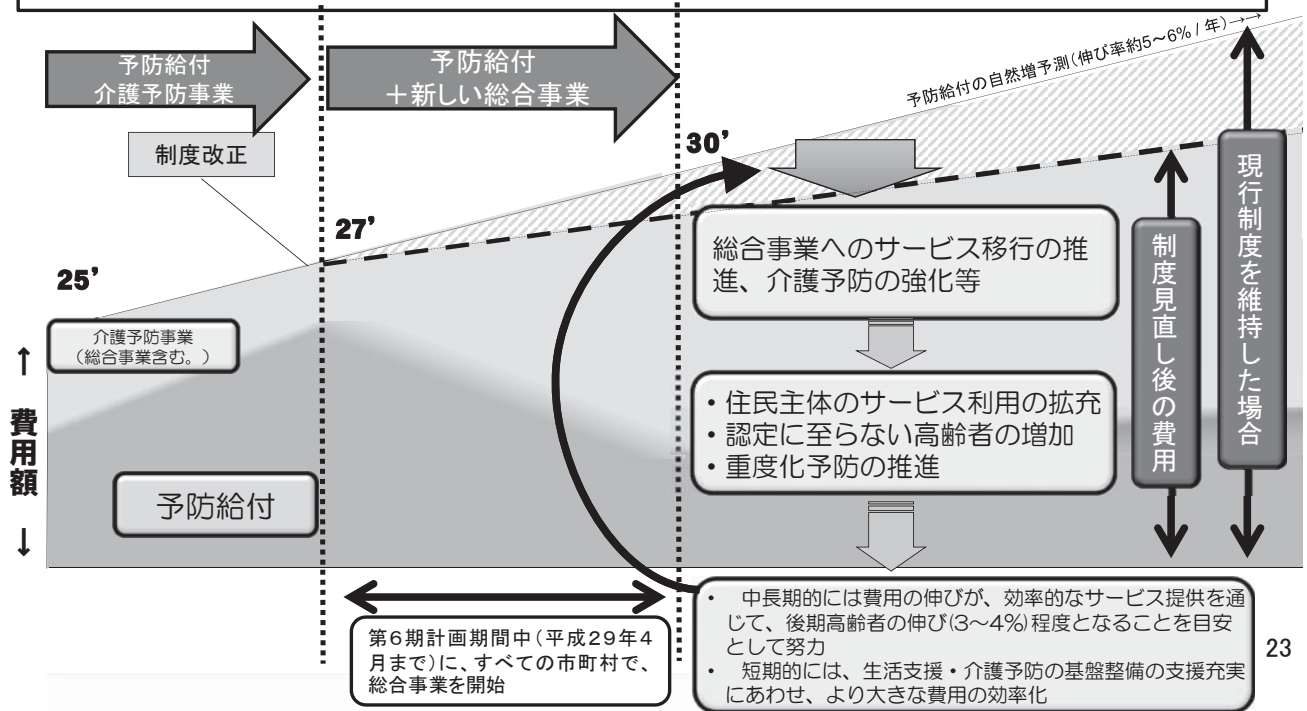
財源構成 (国)39.5% : (都道府県/市町村)19.75% : (1号保険料)21%

\*これ以外に高額介護サービス費等が含まれる。

22

## 総合事業へのサービス移行の推進等による費用の効率化（イメージ）

- 総合事業への移行により住民主体の地域づくりを推進。住民主体のサービス利用を拡充し、効率的に事業実施。
- 機能が強化された新しい総合事業を利用することで、支援を必要とする高齢者が要支援認定を受けなくても地域で暮らせる社会を実現。
- リハ職等が積極的に関与しケアマネジメントを機能強化。重度化予防をこれまで以上に推進。



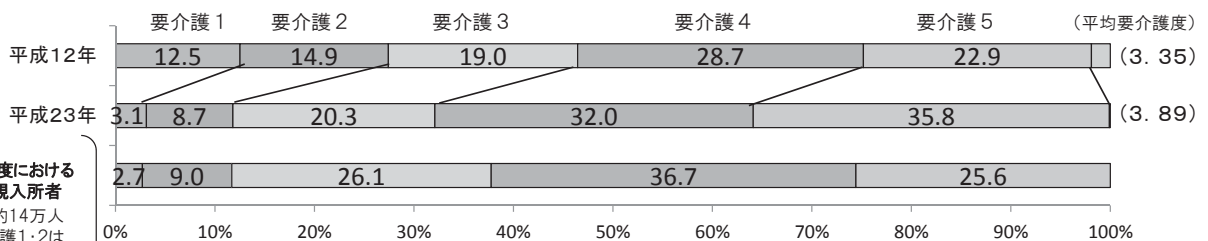
## 特別養護老人ホームの重点化

〔見直し案〕

- 原則、特養への新規入所者を要介護度3以上の高齢者に限定し、在宅での生活が困難な中重度の要介護者を支える施設としての機能に重点化【既入所者は除く】
  - 他方で、軽度（要介護1・2）の要介護者について、やむを得ない事情により、特養以外での生活が著しく困難であると認められる場合には、市町村の関与の下、特例的に、入所を認める
- 【参考：要介護1・2であっても特養への入所が必要と考えられる場合（詳細については今後検討）】
- 知的障害・精神障害等も伴って、地域での安定した生活を続けることが困難
  - 家族等による虐待が深刻であり、心身の安全・安心確保が不可欠
  - 認知症高齢者であり、常時の適切な見守り・介護が必要

要介護度別の特養入所者の割合

◀ 施設数：7,865施設 サービス受給者数：51.6万人（平成25年10月）▶



特養の入所申込者の状況

（単位：万人）

	要介護1～2	要介護3	要介護4～5	計
全体	17.8 (34.1%)	12.6 (24.1%)	21.9 (41.8%)	52.4 (100%)
うち在宅の方	10.7 (20.4%)	6.6 (12.7%)	8.7 (16.5%)	26.0 (49.6%)

※各都道府県で把握している特別養護老人ホームの入所申込者の状況を集計したもの。（平成26年3月集計。調査時点は都道府県によって異なる。）

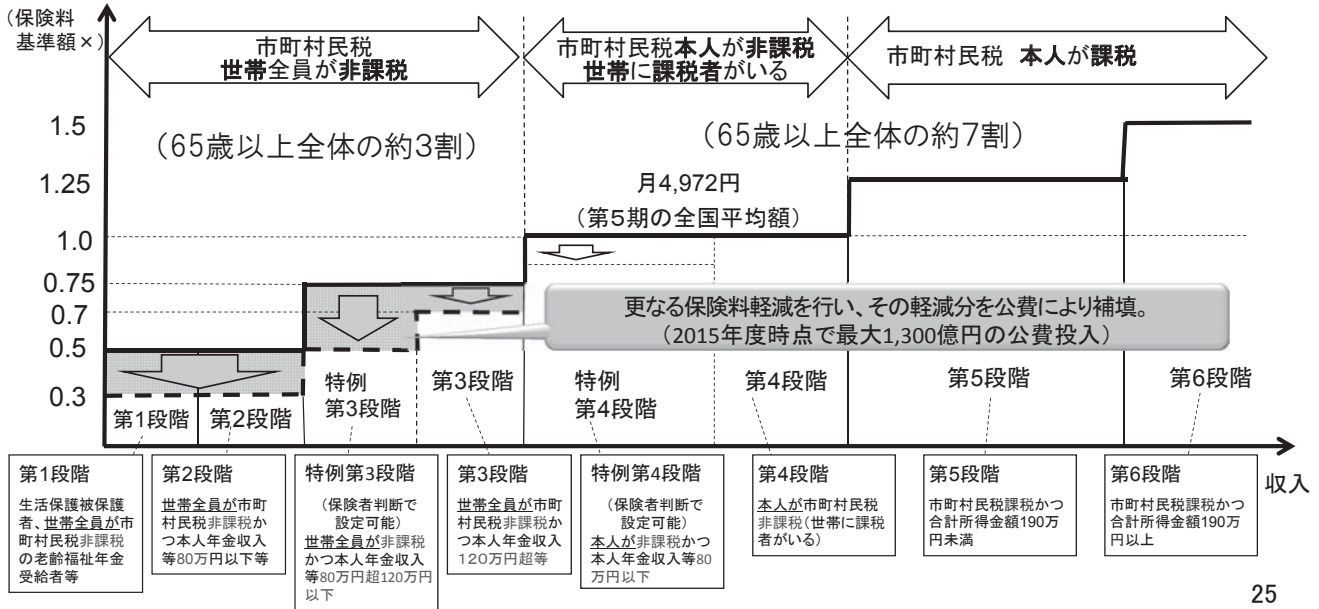


# 低所得者の一号保険料の軽減強化

〔見直し案〕

- 給付費の5割の公費とは別枠で公費を投入し、低所得の高齢者の保険料の軽減を強化。  
(公費負担割合 国1/2、都道府県1/4、市町村1/4)
- 平成27年度(第6期介護保険事業計画)から実施。

	現行	27年度～
第1・第2段階	0.5	→ 0.3
特例第3段階	0.75	→ 0.5
第3段階	0.75	→ 0.7



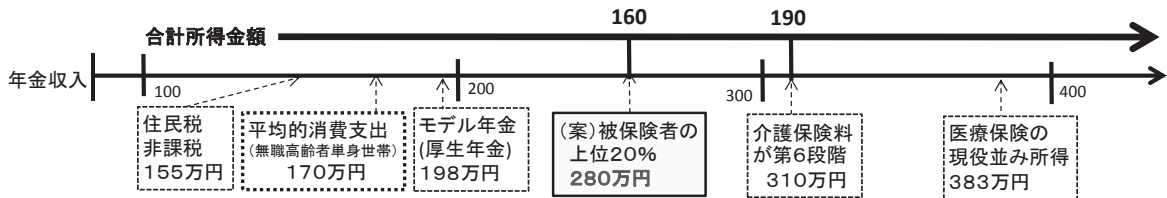
# 一定以上所得者の利用者負担の見直し

## 負担割合の引き上げ

- 保険料の上昇を可能な限り抑えつつ、制度の持続可能性を高めるため、これまで一律1割に据え置いている利用者負担について、**相対的に負担能力のある一定以上の所得の方の自己負担割合を2割とする**。ただし、月額上限があるため、見直し対象の全員の負担が2倍になるわけではない。
- 自己負担2割とする水準は、モデル年金や平均的消費支出の水準を上回り、かつ負担可能な水準として、**被保険者の上位20%**に該当する合計所得金額160万円以上の者(単身で年金収入のみの場合、280万円以上)を予定(政令事項)
- 利用者の所得分布は、被保険者全体の所得分布と比較して低いため、被保険者の上位20%に相当する基準を設定したとしても、実際に影響を受けるのは、在宅サービスの利用者のうち15%程度、特養入所者の5%程度と推計。

## 自己負担2割とする水準(単身で年金収入のみの場合)

※年金収入の場合: 合計所得金額=年金収入額-公的年金等控除(基本的に120万円)



## 負担上限の引き上げ

自己負担限度額(高額介護サービス費)のうち、医療保険の現役並み所得に相当する者のみ引上げ

〈現行〉		〈見直し案〉	
	自己負担限度額(月額)	現役並み所得相当	
一般	37,200円(世帯)	44,400円	
市町村民税世帯非課税等	24,600円(世帯)	一般	37,200円
年金収入80万円以下等	15,000円(個人)		

参考: 医療保険の70歳以上の高額療養費の限度額

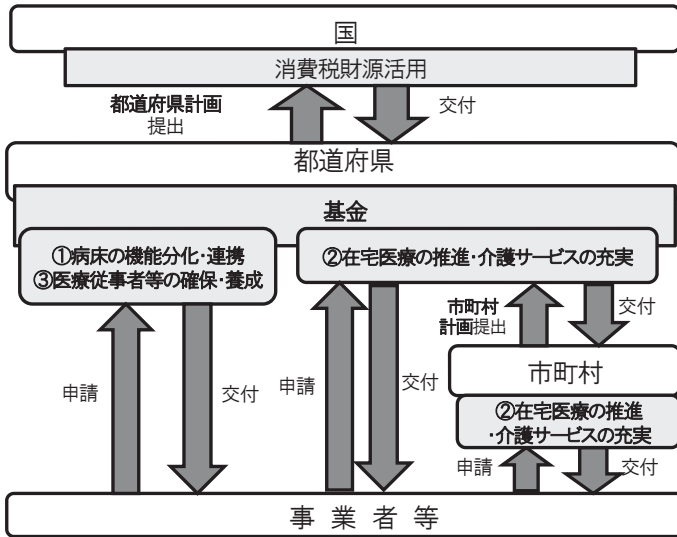
	自己負担限度額(現行/世帯単位)
現役並み所得者	80,100+医療費1% (多数該当: 44,400円)
一般	44,400円
市町村民税非課税等	24,600円
年金収入80万円以下等	15,000円

## 医療・介護サービスの提供体制改革のための新たな財政支援制度

平成26年度  
：公費で904億円

- 団塊の世代が後期高齢者となる2025年を展望すれば、病床の機能分化・連携、在宅医療・介護の推進、医師・看護師等の医療従事者の確保・勤務環境の改善、地域包括ケアシステムの構築、といった「医療・介護サービスの提供体制の改革」が急務の課題。
- このため、医療法等の改正による制度面での対応に併せ、消費税増収分を財源として活用し、医療・介護サービスの提供体制改革を推進するための新たな財政支援制度を創設する。
- 各都道府県に消費税増収分を財源として活用した基金をつくり、各都道府県が作成した計画に基づき事業実施。
- ◇ 「地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律」を改正し、法律上の根拠を設ける。
- ◇ **この制度はまず医療を対象として平成26年度より実施し、介護については平成27年度から実施。**病床の機能分化・連携については、平成26年度は回復期病床への転換等現状でも必要なもののみ対象とし、平成27年度からの地域医療構想(ビジョン)の策定後に更なる拡充を検討。

### 【新たな財政支援制度の仕組み(案)】



### 地域にとって必要な事業に適切かつ公平に配分される仕組み(案)

- ①国は、法律に基づき基本的な方針を策定し、対象事業を明確化。
  - ②都道府県は、計画を厚生労働省に提出。
  - ③国・都道府県・市町村が基本的な方針・計画策定に当たって公正性及び透明性を確保するため、関係者による協議の仕組みを設ける。
- ※国が策定する基本的な方針や交付要綱の中で、都道府県に対して官民に公平に配分することを求める旨を記載するなどの対応を行う予定。(公正性及び透明性の確保)

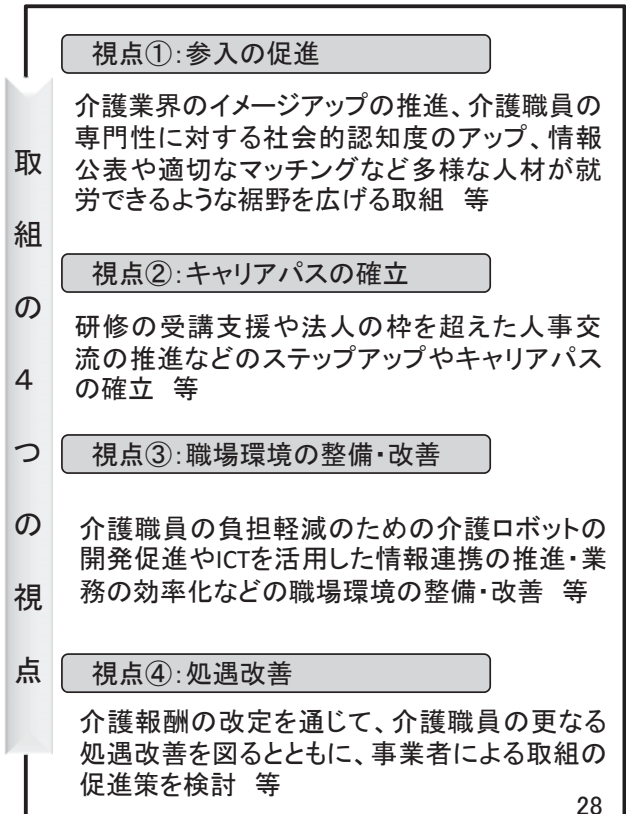
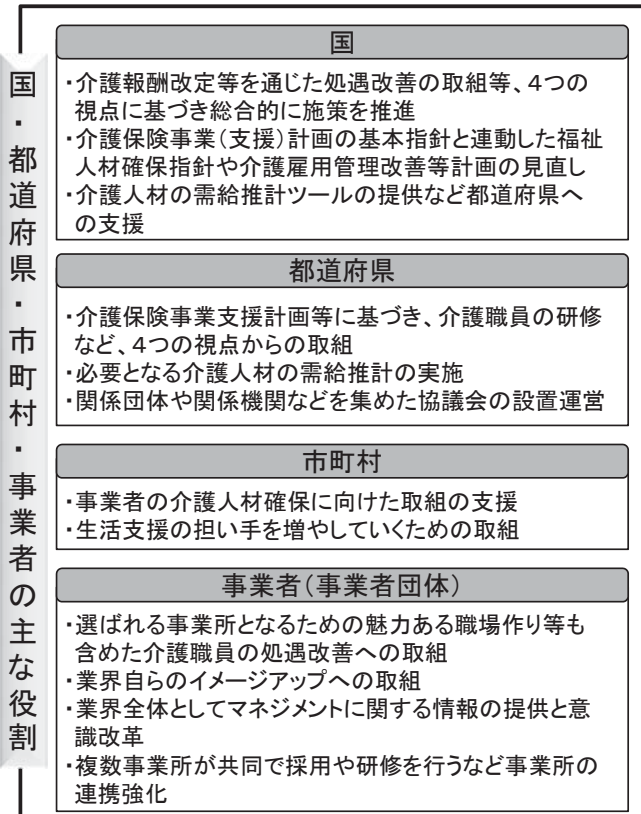
### 新たな財政支援制度の対象事業(案)

- 1 病床の機能分化・連携のために必要な事業  
(1)地域医療構想(ビジョン)の達成に向けた医療機関の施設・設備の整備を推進するための事業 等
- 2 在宅医療・介護サービスの充実のために必要な事業  
(1)在宅医療(歯科・薬局を含む)を推進するための事業  
(2)介護サービスの施設・設備の整備を推進するための事業 等
- 3 医療従事者等の確保・養成のための事業  
(1)医師確保のための事業  
(2)看護職員の確保のための事業  
(3)介護従事者の確保のための事業  
(4)医療・介護従事者の勤務環境改善のための事業 等

■国と都道府県の負担割合は、2/3:1/3

27

## 介護人材の確保



28

### 主な項目の施行期日について

施行期日	改正事項
①平成26年4月1日 又はこの法律の公布の日のいずれか遅い日	○地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律(厚生労働大臣による総合確保方針の策定、基金による財政支援) ○医療法(総合確保方針に即した医療計画の作成) ○介護保険法(総合確保方針に即した介護保険事業計画等の作成)
②平成26年10月1日	○医療法(病床機能報告制度の創設、在宅医療の推進、病院・有床診療所等の役割、勤務環境改善、地域医療支援センターの機能の位置づけ、社団法人たる医療法人と財団法人たる医療法人の合併)
③平成27年4月1日	○医療法(地域医療構想の策定とその実現のために必要な措置、臨床研究中核病院) ○介護保険法(地域支援事業の充実、予防給付の見直し、特養の機能重点化、低所得者の保険料軽減の強化、介護保険事業計画の見直し、サービス付き高齢者向け住宅への住所地特例の適用)  ※なお、地域支援事業の充実のうち、在宅医療・介護連携の推進、生活支援サービスの充実・強化及び認知症施策の推進)は平成30年4月、予防給付の見直しは平成29年4月までにすべての市町村で実施
④平成27年8月1日	○介護保険法(一定以上の所得のある利用者の自己負担の引上げ、補足給付の支給に資産等を勘案)
⑤平成28年4月1日 までの間にあって 政令で定める日	○介護保険法(地域密着型通所介護の創設)
⑥平成30年4月1日	○介護保険法(居宅介護支援事業所の指定権限の市町村への移譲)