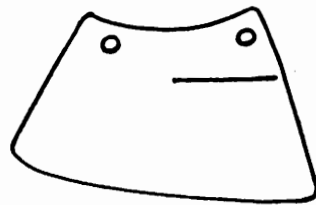


特集／所得保障のナショナル・ミニマム 試論的問題整理 第一回

# ナショナル・ミニマムとは何かということと 日本における生活保護基準の位置について



小越 洋之助

国学院大学教授

◎はじめに——本稿のスタンス  
I イギリス版ナショナル・ミニマムと  
フランスの社会保障

II 日本におけるナショナル・ミニマム  
——最低賃金か生活保護か  
——日本版ナショナル・ミニマムの  
通説とその問題点

二 最低限度の生活保障に対する  
社会的支持——生活保障裁判  
三 所得保障における生活保障基準  
の位置

III 生活保障基準と地域別最低賃金の  
比較——宮城県仙台市を事例として  
◎要約——むすびに代えて

◎はじめに——本稿のスタンス

バブル経済の崩壊から今につづく不況過程で、保護の撤廃と市場競争の徹底を説く新自由主義が日本社会を覆っている。今日までにこの政策が日本に生み出したものは貧困層の増加と社会の構成員が階層化する格差社会の顕在化である。労働と生活の危機によって社会の安定性は失われ、一種の混乱状態が生じつつある。一旦底辺層へドロップした者は

貧困の落とし穴に落ちたままである。安定的雇用・就業層でも、当面はともかく将来の見通しが持てなくなっている。

本誌の一連の特集は、日本の経済社会が激変する場面で、国民の所得の最低限保障、すなわちナショナル・ミニマムの定立が急を要するテーマになってきたという認識から組まれている、と推察する。

今、市場原理主義、規制緩和による「不安社会」の顕在化を前に、「構造改革」の断行を説く政府・財界も、国民に「痛み」と「がまん」の甘受を呼びかけるその一方で、欺瞞

的にせよセーフティネットやナショナル・ミニマム(国民生活の最低限保障)の必要性を口にせざるをえなくなっている。注目している。しかし、われわれは、市場原理主義や自己責任を人々の仕事と生活の原則にしていくための補完物として、セーフティネットやナショナル・ミニマムについて論ずるものではない。われわれがめざすものは、労働者、国民の仕事と生活を安定させること、とくに働くこと(労働)のインセンティブを維持・発展させ、失業・貧困の拡大↓社会不安の増大という悪循環の出現を防止する目的からの労働市場(雇用と賃金)の整備、なかでも最低限度の所得保障、すなわちナショナル・ミニマムの確立である。それは制度的にどう構築されるべきなのか。その際、整理しておくべき問題は何か。これが本稿および続稿のテーマである。

本稿はナショナル・ミニマムの概念についての歴史認識を筆者なりに整理し、現在の日本で所得保障のナショナル・ミニマムと考えられている生活保護基準・最低賃金制・基礎年金・課税最低限など、一連の問題に言及する試論の第一回である。試論であるために未消化な点もあるが、議論の一助となれば幸い

である。

## I イギリス版ナショナル・ミニマムとフランスの社会保障

### —イギリスにおけるナショナル・ミニマム政策の発展史—

#### 一 ウエップ夫妻の

#### ナショナル・ミニマム論

ナショナル・ミニマムとは何か、については、イギリスにおけるウエップ夫妻、ベヴァリッジの主張がまず挙げられる。イギリスのナショナル・ミニマム論については、すでに多くの先行研究がある。そうしたなか、本誌にタイミングよく、相澤與一氏の「ナショナル・ミニマムとは何か」という好論文が発表されているので、それを活用させていただく。

相澤氏によれば、ウエップ夫妻が構想したナショナル・ミニマムとは、「無規制の諸産業の低劣な労働条件を産業上の『寄生』主義と規定し、未組織で極度の低賃金・劣悪な労働諸条件に置かれた労働者に対し、工場法と

最低賃金法という『法律制定の方法』で雇い主を規制し、極度の低賃金・劣悪労働条件を産業界から排除すべきとした」労働基準政策であると定義される。<sup>(1)</sup>

すなわち、ウエップ夫妻の提唱したナショナル・ミニマムは、いかなる産業の使用者でも「公共の福祉」に反する条件では事業を行わせないといい共通のルールに共通規則を確立し、それを国民経済全体に拡大することを目的としていた。そしてその担い手を労働組合に求め、労働組合の結成と団体交渉による標準労働時間、標準賃金率の設定、さらにそれを共通規則として一般化する。すなわち、「無規制の産業」で働く未組織労働者に拡張することを展望し、それによって寄生産業・苦汗産業の廃止を追求した、というものである。

したがって、ウエップ夫妻が説いたナシヨ

ナル・ミニマムとは国民一般ではなく、賃金を得て生活する者、すなわち労働者階級が対象であり、共通規則の拡張適用は、当時未規制にあり、極端な低賃金・長時間労働で不当にその労働を搾取されていた女性や児童労働に対して法規制の手段で、ミニマム保障を行うというものであった。具体的には、安全衛生、労働時間、賃金など労働条件の最低限保障を法律で定めるということである。相澤氏はこれを「第一次的ナショナル・ミニマム」と呼んでいる。<sup>(2)</sup>

ウェップ夫妻のナショナル・ミニマム概念の骨子は以上であると考えられる。

筆者は、このナショナル・ミニマム論を現代日本に応用するポイントは、生活困窮者に適用される生活保護の水準以下となっている現行の最低賃金制を抜本的に改め、働いて生計を営む者すべてに、男女を問わず、かつ産業・地域を問わず最低限度の生活を営めるだけの賃金保障を「法律制定の方法」で行うこと(全国一律最低賃金制)、賃金と労働時間は密接不離であるから、その最低賃金は標準の労働時間に対応するものであること(労働時間の社会的規制)、これをもって「国民経済全体」の健全な発展を期することにある、

と考える。

付言すると、ウェップ夫妻の『産業民主制論』におけるナショナル・ミニマムの理念は、底辺で働く人たちに対する「新しい救済の原理」＝生活保障ではなく、イギリス国家の生産力増大の原理<sup>(3)</sup>であったという解し方もある。現在の日本で構想されるべきナショナル・ミニマムは、国民経済全体の視点から産業の能率を高める政策という生産力政策に矮小化されない総合的生活保障でなければならぬと考える。

## 二 所得保障のナショナル・

### ミニマム

——ベヴァリッジプランの積極面と弱点

第二次世界大戦の末期、戦争による犠牲、失業・生活困難が未曾有のものとなる中で、日・独・伊のファシズム国家に参戦した連合国政府は、戦争目的に労働者・国民を統合していくべく、社会の各員が人間らしい生存を全うしていく権利、すなわち生存権保障を理念とした社会保障計画を提示し、戦後の再建を方向づけた。「太平洋憲章」(一九四一年)、国連憲章(一九四五年)、ILO「フィラデ

ルフィア宣言」(一九四四年第二六回総会)などがその代表的文書である。<sup>(4)</sup>

このほか、一九四五年二月には世界労働組合会議が社会保障の原則を確認し、一九四八年の国連第三回総会では「世界人権宣言」が採択された。そこでは、第二次大戦を通じて世界中の人々が実感した「人間の尊厳」をバックボーンに基本的人権の保護と促進を国際社会の義務とし、生存権保障はその重要な柱とされた。

このような推移のもと、イギリスでは、各国に先駆けて、いち早くベヴァリッジの社会保障計画が発表された(一九四二年。社会保障と関連サービスに関する報告)。これはすべての国民にナショナル・ミニマムとして最低限度の所得を保障するという画期的なプランであった。多くの先学の研究成果を筆者なりに理解して、ベヴァリッジのナショナル・ミニマムの特徴を以下に整理してみる。

第一は、ベヴァリッジは貧困の原因は稼働能力の中断または喪失、および大家族にある、とみなし、それを除去するために強制加入の社会保険で国民に最低限の所得保障を行うとした。この社会保険は、被保険者の資力は問わずに各人均一の保険料(いわゆるフラ

ットレート)、給付も、稼得の形態・額とは関係なく均一の最低生活費を支給するというものであった。またこれと別に、財政から拠出する公的扶助Ⅱ国民扶助も提起したが、それは任意保険とともに補足的な位置づけであった。<sup>(5)</sup>

第二は、相澤與一氏はベヴァリッジプランにおける所得保障のナショナル・ミニマムはウェップ夫妻の「貧民に対する生活の最低限保障」を發展させたものと捉え、これを「第二次ナショナル・ミニマム」と規定している<sup>(6)</sup>が、ベヴァリッジプランは対象を全国民に拡大し、それを生活面における所得保障としたこと、さらにそれは救貧法的運用ではなく、権利としての生存権保障につながる構想であったことである。ただしその額は「飢餓線上を彷徨する水準」であり、著しく低いものであった。

第三は、この社会保険による所得の再分配は、資本家の利潤に食い込むものではなかった。資産家、富裕層でも保険料の拠出は他と同じで、かつ稼得能力の中断や喪失があれば、これまた他と同じ給付を得られる。これだと富裕層から低所得者層への所得の再分配はない。それとともに、拠出額を最低額に設

定したため、保険給付は低水準となり、貧困者の生活難に対応できず、当初補足的であったはずの公的扶助Ⅱ国民扶助の受給者が増加するという矛盾を発生させることとなった。ともあれ、ベヴァリッジの最低限所得保障のプランは、資本家の利潤の一部を社会保障に振り向け、それによって社会保障の確立を追求した後述のフランス型社会保障と異なる。

第四は、ベヴァリッジプランにおける雇用の位置づけである。ベヴァリッジは、完全雇用、包括的医療サービス、児童手当の三つを社会保障計画の前提条件としていた。完全雇用が前提であるということは、雇用の安定、失業の防止については社会保障は直接関係与しないということである。失業はいわば予定外なのである。

たしかに完全雇用は、高度成長期にはケインズの有効需要政策によって維持されたが、失業が増大する今日、雇用保障を欠いた社会保障は、所得保障に限っても実効性が期待できない。大須眞治氏は「雇用をも保障の対象としなければナショナル・ミニマムの実現ができないところにナショナル・ミニマムの現代的問題があるのではなからうか」と述べて<sup>(8)</sup>

いるが、ベヴァリッジプランの限界を言い当てていると思う。

第五は、ウェップ夫妻が強調した最低賃金制度に関わることである。ベヴァリッジプランは確固とした最低賃金制度を提起していない。社会保障計画の柱の一つとされた児童手当は、当初一五歳以下の第二子から支給ということでスタートしたが(児童手当が第一子から支給となるのは一九七七年四月から)、これは、ベヴァリッジが夫婦と子供一人の最低生活が維持できる賃金を最低賃金とみなしたことによる、という指摘がある<sup>(9)</sup>。さらに、児童手当については「家族の規模に関係なく労働に応じて支払われる賃金と、家族のニーズに応じて最低給付水準が決まる社会保険とのバランスを確保する」という目的で制度化されたもので、ベヴァリッジは児童手当制度に最低賃金制と同じような地位を与えていた、との指摘もある<sup>(10)</sup>。

これらの指摘に従えば、ベヴァリッジプランにおいても、ひとまず賃金のミニマム保障が無視されていたわけではない、と広義に解釈することもできよう。しかし児童手当と最低賃金制は制度的に明らかに異なる。所得保障を強調したベヴァリッジプランが所得保障

の前提または基準となる賃金の最低限を明示しなかったのは不可解である。筆者はナショナル・ミニマムの軸は最低賃金制、とりわけ全国一律最低賃金制にあると考えているが、ベヴァリッジはそれをフランに入れなかった。これもベヴァリッジプランの限界を画するものであったと言えよう。

## 二 フランスの社会保障

### ——労働を軸にした総合的 ミニマム保障

工藤恒夫氏は戦後フランス社会保障の特徴について、以下のように指摘している。

第一に、制度的骨格を与えた「社会保障組織法」(一九四五年一〇月四日)は全国抵抗評議会『綱領』の精神にそって初代社会保障長官ピエール・ラロックが起草した政府原案をベースに、フランス労働総同盟(CGT)系委員が圧倒的に数を占める「臨時諮問委員会」で採択された。また、ベヴァリッジプランの生存権保障の理念は、ナチスの占領下にあったフランスのレジスタンス運動に影響を与えた。

第二に、フランスの社会保障は、現体制肯定のイギリス型「福祉国家」志向と異なり、

労働組合運動を基礎とした労働者階級の獲得物として「下から」制度の骨格をつくり上げた。すなわち、労働者階級の要求が完全にではないにせよ制度の基本に盛り込まれたということがある。具体的には、①国民連帯に基づく「統一的な単一の組織による一般化」の原則、②社会保障の費用の拠出を雇い主企業負担とすることの原則、③「民主化」、すなわち社会保障の各金庫の管理運営権を労働者、被保険者に属させる原則、④社会保障は労働無能力者の生存最低限と区別された不活動時の社会的賃金(代替所得)を保障するという原則である。

現実には、フランスの社会保障制度は全国民を対象とした単一の制度として発足せず、疾病、年金、家族の各金庫に分けられ、社会階層別・職域別に分立し、「不統一による一般化」となったが、社会保障を管理運営する金庫理事会において、「資本家負担の労働者管理」の性格が刻印された(当初は労働者代表が四分の三、雇い主代表三分の一、理事選の構成は労資それぞれ二分の一、指名制へと変えられた。この点は工藤恒夫氏の著作を参照されたい)。

第三は、フランスでは社会保障の制度の基本とその水準においてベヴァリッジ型のナショナル・ミニマムは提起されなかった。

この点について、工藤氏は、ピエール・ラロックの社会保障論では、労働者大衆の「不安」一般に対する「社会的保障」が構想され(それはベヴァリッジプランのような所得保障に限定されない)、ベヴァリッジプランで前提条件とされた完全雇用は前提条件とされず、雇用保障を組み入れた広義の社会保障として提起された、と指摘している。具体的には、①被用者に加え、自営業者など独立勤労者を含めて雇用の保障を行うとしたこと、②就業活動による「収入保障」(賃金政策と家族諸給付)を所得保障の中心に位置づけたこと、③包括的医療政策を「労働能力の保障」として組み込んだこと、④就業活動の不可避的な中断期間<sup>(12)</sup>に対しては社会保険によって「代替的所得」を保障するとしたこと、などである。

このなかでも、ラロックは、④が社会保障の最も重要な分野であるとした。社会保障の原則は現役労働者に対し、「不活動時の代替所得」を保障することにあるという考え方である。

長期の労働によって富の生産に直接寄与してきたか、または現在それに寄与している労働者とその家族に対する社会保障は、労働を拠出できないものに対する「生存最低限」の所得保障と基本的に区別されるべきであり、社会保障給付は活動時の賃金をベースに生産力の発展に対応して充実していくべきである、として労働権の意義が強調されたのである。

②の賃金政策を社会保障に包摂することには異論もあろうが、ラロックは「必要とか最低生活水準という観念の導入によって、賃金決定の問題は真の意味での社会保障政策の重要部分になる<sup>(13)</sup>」とした。

ラロックはナショナル・ミニマムという言葉を使用しなかったが、「一般化」の概念は、「生活の不安」に関わるあらゆる事故・負担を包摂し、かつ全国民を対象とするという意味で使用されていた<sup>(14)</sup>。「一般化」という言葉には、ナショナル・ミニマムの思想が体現されている。とくに生活保障には、(最低)賃金制度の確立と労働者家族の再生産を支える家族手当制度が必要なこと、さらに雇用保障を明確に社会保障として位置づけたことなど、筆者はラロックの社会保障論はベヴァリッジ

プランと比較したとき、はるかに総合的であると考える。

なお、一九六一年の第五回世界労働組合大会は九七ヶ国のおおよそ一〇〇代表、オブザーバーが参加し、「社会保障憲章」を採択している。そこでは、資本主義国ではフランス労働組合(CGT)の強い影響のもと、社会保障の適用対象、最低生活の水準、労働者の権利保障の措置、財源、その管理運営のあり方など社会保障の原則が提起されている<sup>(15)</sup>。

フランスでは、一九五〇年代以降、最低賃金制度と社会保険でも公的扶助でもない無拠出制の所得保障制度である「社会ミニマム」が発展していくがその際に「社会ミニマム」の基軸として全国一律最低賃金制度の確立が重要な位置を占めていく。

- (1) 相澤與一「ナショナル・ミニマムとは何か」『賃金と社会保障』第二二九・一三〇〇合併号(二〇〇一年六月号)七〇頁。
- (2) 相澤與一、同上論文七二頁。
- (3) 大前朝郎『社会保障とナショナルミニマム』一九七五年ネルヴァ書房、一五三頁。
- (4) 社会主義との対抗、反ファシズム戦争への国民動員を目的として福祉国家の理念をかけた「太平洋憲章」(一九四一年)では、「すべての国民の労働条件向上、経済的進歩

そして社会保障を確保すべく経済分野ですべての諸国民が援助しあうこと」を明記し、それはイギリスのベヴァリッジ構想に影響を与え、国連憲章(一九四五年)の基になった。ILOのフィラデルフィア宣言は「基本収入を与えて保護する必要があるすべての者にこの収入を与えて社会保障措置を拡大し、且つ広範な医療給付を拡張する」と明記した。これらについては工藤恒夫「社会保険から社会保障へ——政策展開の歴史的背景」中央大学『経済学論集(中央大学)』第四〇巻第五・六合併号、二〇〇〇年三月二〇日号を参照されたい。

- (5) ベヴァリッジ報告・山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』一九七五年、至誠堂、第V部社会保障計画(一八五〜二二五頁)を参照。
- (6) 相澤與一、同上論文。
- (7) 大前朝郎、前掲書、一八九頁。
- (8) 大須眞治「ナショナル・ミニマムの今日的再検討の意義について」『政経研究』第七二号、一九九九年三月、六頁。
- (9) 一圓光彌『イギリス社会保障論』一九八二年、光生館、一一三〜一五五頁。
- (10) 一圓光彌『自ら築く福祉』一九九三年、大蔵省出版局一五〇頁。
- (11) 工藤恒夫『フランス社会保障論』一九八四年、青木書店、一四二〜一四三頁。
- (12) 工藤恒夫、前掲書二〇〜二二頁。
- (13) 工藤恒夫、前掲書二二頁。

(14) 工藤恒夫、前掲書二二一―二二三頁。

(15) 一九六一年の「社会保障憲章」は、社会保障七原則を提起した。例えば、社会保障は労働している者、労働ができない者を含めたすべての人々(とその家族)の基本的権利であること、社会保障は勤労者と家族の「正常な生活」を保障すべきこと(現金給付には生計費と賃金の変動を反映させるべきこと)、社会保障は生活困難者だけでなくすべての労働者の生活周期に対応すべきこと、労働の権利、最低賃金や労働時間、有給休暇、住宅なども社会保障の一環として重視すべきこと、社会保障の財源は雇用主または国家、あるいはその両者によって保障されるべきこと(労働者の拠出は無い)、社会保障の基金は社会保障のみに使用し、その機関の管理に労働組合が参加すべきことなどを主張していた。この点は、大木一訓「ナショナルミニマムと今日の生活問題」『労働運動』一九九五年六月号を参照。工藤恒夫氏は、社会保障憲章におけるフランス型の社会保障の原則はフランスの労働組合、旧ソ連の労働組合を中心にベヴァリッジ型、およびILO型の社会保障の原則に対抗して提起されたものであるとしている。その後一九八二年に開催された第一〇回世界労働組合大会は「社会保障憲章」を発展させ、「新社会保障憲章」として八つの原則を採用している。『事典社会保障・社会福祉』一九八九年、労働旬報社、五六一―五六四頁を参照。

## Ⅱ 日本におけるナショナル・ミニマム —生活保護か最低賃金か—

### 一 日本版ナショナル・ミニマムの通説とその問題点

日本国憲法は第二五条の一項で、「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」と明記した。これは、前述の第二次世界大戦の末期と戦後直後に国際的展開をみた基本的人権の保護と促進、その支柱たる生存権保障を敗戦国日本がその国是として取り入れたもので、文字通り日本のナショナル・ミニマムに関する一般規定である。また、その第二項に記述された「国は、すべての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」との規定は、日本におけるナショナル・ミニマムは社会保障をもって充足されるべきもの、と解釈されている。

日本政府はもちろん、社会保障の研究者の多くがそう言うてきた。換言すると、これは

ナショナル・ミニマムを生活面のそれに限定する考え方である。そのことが影響して、労働組合運動も、社会保障運動も、生活のミニマム保障の確立には労働のミニマム(賃金と労働時間および雇用保障)の確立が欠かせないという自明のことをしばしば没却してきた。

日本では、ベヴァリッジプランの影響を受けたせいか、フランス型の「社会保障」の発想が希薄で、生活保障は主として社会保険や公的扶助の領域で問題とされてきた。もちろん筆者も、ナショナル・ミニマムとは、一般国民の最低限度の生活保障であると解している。ただし、これは、相澤氏が指摘するように第二次ナショナル・ミニマムにはかならない。

ナショナル・ミニマム概念の歴史的発展に則したとき、第一次のナショナル・ミニマムたる労働基準(労働のミニマム)は、この日本ではどうなっているか。

繰り返しになるが、日本の社会保障論は、

憲法二五条に依拠して、ナショナル・ミニマムを国民一般の最低限度の生活保障と解してきた。これは、社会保障と労働問題を切り離し、それぞれの分野に研究を特化していくという学問の細分化をもたらした。しかし、このような研究方法では、現実社会に立ち打ちできない。とくに、今日のように雇用・就業環境が悪化し、労働そのものが脅かされ、しかも、個々人の努力によって、かろうじて雇用・就業が確保された場合でも、そこでは生活を維持できるだけの賃金や所得が保障されず、そのために労働者・国民が貧困化し、生活難に陥っていく情勢の下では、労働のミニマム保障を惜んで、いくら生活のミニマム保障の必要性を説いても説得力はない。失業・就職難・収入減、貧困化、ホームレスの急増というこの間の事態はそのことを端的に証明しているのではないか。

\* 大木一訓氏は、憲法二五条が定める国民の生存権保障は、一条(基本的人権の保障)、一八条(奴隷的拘束・苦役からの自由)、二六条(教育権)、二七条(勤労権)、二八条(労働基本権)を「全体として構造的にとらえる必要がある」と提唱し、とくに、教育を

受ける権利(第二六条)と勤労権(第二七条)の保障がナショナル・ミニマムの確立にとって不可欠であること、次いで、ナショナル・ミニマム保障は労働基本権(第二八条)を軸に労働者・国民が主体的に獲得していくべきものであること、第三に、それゆえ人権と自由の保障が絶対的条件であると述べている。<sup>1)</sup>

大木氏が指摘するように、ナショナル・ミニマムは総合的に理解されなければならない。とくに第三條(個人の尊重・幸福追求権)をベースにしての勤労権、労働基本権の確立が国民一般の生存権保障の大前提である、と解すべきであろう。

筆者は、日本におけるナショナル・ミニマム政策はこのような枠組みで構築していかなければならないと考えているが、そこに向かうには、ひとつの総括が必要だと思う。なぜ日本では、国民一般の「生活のミニマム保障」が先行したのかという点である。

## 二 最低限度の生活保障に

### 対する社会的支持

— 生活保護裁判

戦後日本の社会保障制度の指針となった文書、社会保障制度審議会の五〇年勧告は、日本の社会保障制度の中心を「自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめる」ところの社会保障制度<sup>1)</sup>、すなわち社会保険においた。しかし戦後の特殊事情で、保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者は不幸にして決して少なくない<sup>2)</sup>から、そうした人々に対しては国家が直接、最低限度の生活を保障するとした。ただし、生活保護制度は「国民の生活を保障する最後の施策であるから、社会保障制度の拡充にしがたつてこの扶助制度には補完的制度としての機能を持たしむべきである」としていた。

ところが、その後の日本では社会保険の補完制度であつたはずの生活保護制度とその基準が、憲法の生存権保障規定との関連で、政府・行政当局と生活保護受給者との間で、大きな争点となり、司法の判断に付されることになった。朝日訴訟である。



朝日訴訟は生存権、社会保障、生活保護という文字通り国民生活のミニマムに関する問題を社会に突き出した。生活保護制度、さらに社会保障に対する国民の関心は高まり、訴訟を支援する活動の輪は広がり、やがて、社会保障運動が日本社会に定着する。それとともに、朝日訴訟は、憲法二五条の解釈をめぐる法廷内外での憲法論争を呼び起こした。

\*

周知のとおり、朝日訴訟の一審判決（一九六〇年一〇月一九日、東京地裁）はナンショナル・ミニマムの水準は科学的に決定でき、それはすべての国民に全体として保障されなければならないという画期的判決を行った。しかし高裁判決および朝日茂氏の死去後に下された最高裁判決（一九六七年五月二四日）は、生活保護基準の設定において厚生大臣に行政裁量権を認めることを容認した。最高裁判決は、憲法第二五条の生存権条項は国の政治的・道徳的義務を定めたもので、個々の国民に対して国が直接義務を負うものではないとし、生活保護の水準に関する予算は財政政策としての国の裁量事項に属すると解釈し（いわゆるプログラム規定説）、生活保護基準違憲論を斥けた。

もう一つ、代表的な訴訟を上げると、母子

福祉年金と児童扶養手当の併給を要求した堀木訴訟がある。一番の神戸地裁判決（一九七二年九月二〇日）は、児童扶養手当法における併給制限状況は憲法第一四条（法の下平等）に違反するとの判決を行った。しかし一九七五年一月二〇日の高裁判決は、憲法第二五条第一項、二項の関連は一体と理解するのが通説であったが、第一項は絶対的保障↓救貧↓生活保障（国家扶助）、すなわち生活保障であるとし、その他の社会保障は第二項の扱いで、それは相対的保障↓防貧↓経済的保障（社会保険）であるとし、両者を分離して解釈し、公的扶助（生活保障）以外の社会保障制度には憲法第二五条第一項の最低生活保障の要請は直ちには及ばない、とした。高裁判決の二分論によれば、公的扶助以外の社会保障においては、最低生活保障の憲法的要請は否定されることになる。

一九八二年四月二八日の最高裁判決は憲法第二五条全体がプログラム規定で二項に関連する施策は立法裁量に属する、として堀木さんの訴えを斥けた。<sup>3)</sup> 裁判所の判断の可否は別にして、堀木訴訟もまた、憲法二五条の解釈を通して、国民生

活のミニマム問題を社会化した。

このように、日本ではナンショナル・ミニマムの確立運動は、労働運動ではなく、生活に困窮していた国民が訴訟を通じて、国の施策の是正を求めるという形で展開した。その際に、社会保障による最低限度の生活保障というテーマは、憲法論は別にして、わかりやすく、国民の中に容易に浸透したということができよう。

これに対して、政府は生活保障のミニマムを国に請求する権利は国民にはない、としつつ、社会保障給付の金額の引上げについては一定の配慮をするという対応を行った。たとえば、生活保護基準は一九六一年以降、勤労者世帯の消費生活水準との格差の縮小をはかるといふ考えのもと、漸次引き上げられてきた。

### 三 所得保障における

#### 生活保護基準の位置

- (1) 国際的レベルから日本の生活保護制度をみる

公的扶助に関する最近の国際比較研究によ

れば、OECD二四ヶ国での日本の生活保護の位置は、①国内総生産(GDP)に占める公的扶助手当支出額の割合をみると、ギリシャ、アイスランド、ポルトガル、トルコと並んで最も低いグループに入っている、②一九八〇〜九二年におけるGDP対比での公的扶助現金支給総額は、二四ヶ国中で唯一その割合が低下している、③総人口に占める受給者の割合(一九九二年)は、スイス、ポルトガル、ギリシャに並んで低い、④所得調査、資産調査、ワークテストにおいていずれも「厳しい国」に属している、ということである。

この背景には、生活保護行政において、「補足性の原理」が濫用され、生活の自助努力の強制を前提とした所得・資産調査、申請者・受給者とその家族、親族へのステイグマ(恥辱)の押しつけなど、行政当局の裁量が大幅に広がり、最低限度の生活保障を請求する権利が著しく狭められてきたということがある。

総じて日本では、生活保護基準以下の所得階層が大勢いるにもかかわらず、生活保障の受給申請をしない、すなわち漏救が大きい。この点でも、わが国は世界で稀な国になっている。

## (2) 日本社会では生活保護基準が 説得力をもっている——なぜか

にもかかわらず、日本では生活保護基準が労働者・国民の最低保障年金要求、最低賃金引き上げ、最近では労働組合の賃金要求の根拠とされ、かつ市場原理主義を鼓吹する政府・財界、研究者たちも、セーフティネットとして所得保障の目安に生活保護基準を持ち出し出している。世間常識でも、所得保障の高低を説明する場合、生活保護基準を持ち出すと、それが社会的に説得力をもつという現実がある。なぜであろうか。

筆者の考えるその理由は以下の点である。

### 〈三つの理由〉

第一は、日本の経済社会ではナショナル・ミニマムの基軸となる生活費を基準とする全国一律最低賃金制度が確立していないことによる。一九四七年に成立した労働基準法は、「労働条件は人たるに値するものでなければならぬ」との労働憲章を設け、第二八〜三一条で最低賃金条項を定めたにもかかわらず、それは発動されなかった。総評は一九五二年の「賃金綱領」で「いかなる労働者にも

八千円」の全国一律最賃制の確立を提起した。一九五九年に至って政府は、労働者の生活費の最低限保障は全く無視して、業者間の協定(業者同士の中卒初任給協定)を中心にした最低賃金制を制度化した(最低賃金法。総評は「ニセ最賃」として反対の態度を貫いた)。次いで一九六八年に、この最低賃金法が改正され、現行法の骨格がつけられるが、改正法も、「最低賃金は労働者の生計費、類似の労働者の賃金及び通常の事業の支払能力を考慮して定める」(最低賃金法三条)として事業者の支払能力を明記した。地域を区分し(都道府県が単位)、各地域の市場賃金に準拠するが、結局は零細企業の支払い能力に依拠しての「最低賃金」としたのであった。

一九七五年、ナショナル・ミニマムとして全国一律の最低賃金制の確立を謳った労働四団体の共同要求がつけられ、これを受け四野党(社会、共産、公明、民社、当時)共同の法案が国会に提出されたが、政府は、中央最低賃金審議会(労・使・公益の三者構成)の審議に案件を委ねた。中賃は全国的立場から最賃額の目安を提示し(中賃「目安」)、それを各地方の最低賃金審議会が参考にして、地域の最低賃金額を決めるという案を提出、結

局、四野党の共同法案は廃案となった。

以後、この国の最低賃金制は、労働行政においても、労働組合運動の現場でも、人々の関心から遠のくことになる。その背景には、中賃「目安」による大衆行動の低下があった。

\*

付け加えると、ナショナル・ミニマムの基準は生計費であるが、日本の労働組合運動は生計費を基準にした賃金の最低限度を国民生活の最低限度として理論的に構成することができなかったし、依然として、できないでいる。

第二は、「権利としての社会保障」を掲げた社会保障運動が生存のミニマムを生活保護基準に求め、「国民の権利か」「政府の裁量による決定か」が争点となり、そこに社会の関心が向いたということである。

日本では貧困者の最後の拠り所としての生活保護基準は社会保険制度の補完どころか、生存のミニマムとしてその中心に位置するようになったのである。

第三は、当局が決定する生活保護基準は低い水準でありながら、地域別最賃の決定の仕方と違って、一応生計費を基準に算定されており、生活保護法、生活保護基準規則・告示

などの法規に基づいている。それゆえ、「国家権力で正当化された国民生活の最低限<sup>(5)</sup>」として所得保障のナショナル・ミニマムとなってきた。あえて定義すれば、他の明示的指標がない中で、生活保護基準は事実上、日本の「貧困ライン」を示す指標になっているといっている<sup>(6)</sup>。

(1) 大木一訓、前掲論文、六四頁。

(2) 憲法第二五条の理念を具体化した一九五〇年一〇月一六日の「社会保障制度に関する勸告」(「社会保障制度審議会勸告」大内兵衛会長)は、「社会保障制度はそれだけでは、その目的を達し得ない。一方においては国民経済の繁栄、国民生活の向上がなければならぬ。他方においては最低賃金制、雇傭の安定等に関する政策の発達がなければならぬ」と指摘している。

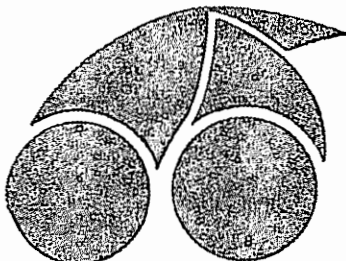
(3) 朝日訴訟、堀木訴訟の経過の平易な説明は、小川政亮『社会保障権——歩みと現代的意義』一九八九年、自治体研究社、を参照。なお、堀木訴訟中央対策協議会『堀木訴訟最高裁大法廷口頭弁論集』(一九八二年四月二十八日)も参照した。

(4) 埋橋孝文「公的扶助制度の国際比較」『海外社会保障研究』第二十七号、Summer 1999。

(5) 前出小川政亮『社会保障——歩みと現代的意義』一三三頁。

(6) 「日本型貧困ライン」の概念は、筆者の

仮説であるが、これについては諸外国の事例を踏まえて再説したい。



### Ⅲ 生活保護基準と地域別最低賃金との比較

— 宮城県仙台市を事例として —

#### 一 地域別最低賃金と生活保護基準の「逆転関係」

公的生活保護基準の算定は、高度成長期以降、それまでのマーケット・バスケット方式を変更し(マーケットバスケット方式は一九四八年から一九六〇年)、以降はエンゲル方式(一九六一年)↓格差縮小方式(一九六五年)が取られ、その水準も一定程度引き上げられてきた(ただし、臨調行革による抑制政策の下、一九八四年からは格差縮小方式から「水準均衡方式」、すなわち前年度までの一般国民の消費生活水準との調整を図る方式がとられる)。

生活保護基準は国のレベルで決定する賃金(失対賃金、地域別最低賃金)の基準となっており、一九七〇年代には生活保護基準↓失

対賃金↓地域別最低賃金という「逆運動関係」がある、として、研究者および運動サイドから「逆運動関係の逆転を」という主張が行われた。

失対事業の廃止によって失対賃金は消滅する。ではあとの二つ、地域別最低賃金と生活保護基準の関係はどうなっているのか。

二〇〇一年三月二二日、参議院社会労働委員会において日本共産党の吉川春子議員は、現行の最賃額がパート労働者の低賃金の原因であると主張した。さらに東京都の地域別最賃額と生活保護基準の単身者受給額との比較を行った結果、一九七五年〜二〇〇〇年の二五年間でみると、一九七八年までは最低賃金の方が生活保護基準を上回っていたが、一九七九年以降逆転し、それ以後、最賃額は生活保護基準以下となり、一九八〇年代末以降その格差が拡大しているという事実を示し、そ

の是正を要求した(次頁表1)。

この質問に対して坂口厚生労働大臣は「生活保護を下回る最賃額は検討したい」と答弁した。国会の場で現行の地域別最低賃金と生活保護基準とが対比され論題となったのは、筆者が知るかぎりはじめてのことである。

表1の数値をみれば、一九七九年以降「逆運動関係」が強まった、という評価が表面上はできる。しかし、「逆運動関係」という場合、両者に共通の決定基準がある、ということが前提だが、それはない。

地域別最低賃金の改定は三〇人未満の零細企業の賃上げ率が指標であり、一方、生活保護基準の改定は「一般国民の消費生活の水準」に近づける(格差縮小期)、「一般国民の消費実態との均衡をはかる」(水準均衡方式)などの形で行われている。両者が異なった原理を採用し、そして地域別最低賃金が著しく抑制されてきた、というのが実態であろう。すなわち、「逆運動関係」というより、「逆転関係」と呼ぶのがふさわしい。

#### 二 生活保護基準は現役労働者の生計費に援用できるか

表1 地域別最低賃金と生活保護基準の水準比較

東京地域別最低賃金額の推移			生活保護(東京・18歳単身)			最賃と生保の比較	
年	日額	日額×25日(88年より23日計算)	生活扶助	住宅扶助	生活扶助+住宅扶助	生活保護=100とした最賃額の割合	最賃と生保の差額
1975	2,063	51,575	29,962	14,200	44,162	116.79%	7,413
76	2,260	56,500	33,402	16,400	49,802	113.45%	6,698
77	2,473	61,950	37,674	19,200	56,874	108.92%	5,076
78	2,633	65,825	41,928	22,500	64,428	102.17%	1,397
79	2,795	69,875	45,604	24,400	70,004	99.82%	-129
80	2,991	74,775	50,069	26,600	76,669	97.53%	-1,894
81	3,182	79,550	55,057	27,600	82,657	96.24%	-3,107
82	3,352	83,800	58,568	28,900	87,468	95.81%	-3,668
83	3,458	86,450	60,834	30,100	90,934	95.07%	-4,484
84	3,564	89,100	62,698	31,200	93,898	94.89%	-4,798
85	3,691	92,275	64,595	32,300	96,895	95.23%	-4,620
86	3,301	95,025	66,066	33,300	99,366	95.63%	-4,341
87	3,884	97,100	67,487	34,200	101,687	95.49%	-4,587
88	4,000	92,000	68,519	36,800	105,319	87.35%	-13,319
89	4,160	95,680	71,805	38,900	110,705	86.43%	-15,025
90	4,357	100,211	74,198	39,200	113,398	88.37%	-13,187
91	4,570	105,110	77,136	40,500	117,636	89.35%	-12,526
92	4,762	109,526	79,773	42,000	121,773	89.94%	-12,247
93	4,910	112,930	81,533	44,300	125,833	89.75%	-12,903
94	5,028	115,644	82,873	47,300	130,173	88.84%	-14,529
95	5,144	118,312	83,706	49,900	133,606	88.55%	-15,294
96	5,252	120,796	84,378	51,300	135,678	89.03%	-14,882
97	5,368	123,464	86,358	52,200	138,558	89.11%	-15,094
98	5,465	125,695	87,206	52,700	139,906	89.84%	-14,211
99	5,514	126,822	87,554	53,300	140,854	90.04%	-14,032
2000	5,559	127,857	87,684	53,500	141,184	90.56%	-13,327

出所:『パンフレット吉川春子の国会報告』(2001年4月)による。

\*厚生労働省資料より作成。

本誌「ゼロイチ春闘賃金資料」は、二〇〇〇年の法定地域最賃平均額(日額五二二五六円、月二二日稼働で月額一十一万五三三二円)と生活保護の最低保障額(全国の中間的地域Ⅱ二級地―1、標準三人世帯月額一六万二二〇〇円。なお、三人世帯の最低生活費は生活扶助Ⅰ類Ⅱ類、住宅扶助の合計)とを比較して生活保護基準は法定地域別最賃よりかなり高い、としている。他方、高齢単身者の生活保護基準(一級地―1、老人一人世帯、生活扶助、老齢加算、住宅扶助の合計)は月額一〇万八九九〇円であり、「地域格差を考慮して単身者の生活保護基準と地域別最低賃金とを比べると、両者の金額はかなり接近したことになる」と記述されている。

これによると、単身者比較では、生活保護基準の方が地域最賃より低く、地域最賃が生活保護基準を下回る、いわゆる「逆転関係」は地域別最賃と三人世帯の生活保護基準において示される、という結論になる。

こうした状況を勘案しながら、田中昭二氏(東京土建三鷹支部)は、建設業の賃金要求につき公共事業の発注単価(設計労務単価)の遵守と結合させ、生計費の根拠として生活保護基準を位置づける。すなわち東京都三鷹市

の生活保護基準計算表をつぶさに検討し、厚生労働省が告示している数値は「生活保護法による保護の基準が定める一般基準に沿った数値」であること、住宅扶助に典型的に示されるように、地方自治体は一般基準とは別に設けられている特別基準を使用して生活保護の運用を行っていること、各自自治体が施策として行っている公営住宅家賃の減免、就学援助、公立高校授業料減免、私立高校の奨学金・授業料補助、国保料・税の減免、介護保険料の減免、同利用料の軽減などの適用基準を見ると、生活保護基準の一・一倍から二倍ぐらいの「収入」や「所得」となっていることなど、生活実態に基づいた減免・加算給付を考慮すると、「準要加算」として厚生労働省告示の生活扶助額の三〇%増しとするのが妥当と判断し、生活費の試算を行っている。

その試算によると、三鷹市では、四人世帯の場合、年額五一六万六〇〇〇円(月四三万五〇〇〇円)、三人世帯四六万八〇〇〇円(月三万七〇〇〇円)、一人世帯(男三五歳)三〇一万二〇〇〇円(月二万五〇〇〇円)となっている。

この試算は、生計費を基準にして生活保護費を算定している生活保護基準を採用して現

役労働者の賃金要求、すなわち「生活できる賃金」を算出しようとの試みである。生計費については、人事院の全国標準生計費、都市別標準生計費もあるが、最低限度の生活というシビアな生活保護基準を用いて、賃金要求の基本、すなわち生計費に迫るといふ試みは注目していい。

この試算に付言すると、副田義也氏によれば、厚生省は一九八六年〜九二年まで最低生活費の算定にあたって生活扶助+住宅扶助+勤労控除としていたが、九四年以降、勤労控除のデータが明示されなくなった、ということである。そのような経過であれば、勤労控除数値を最低生活費に含ませて試算することを考えていい。

### 三 生活保護基準と地域別

#### 最低賃金

—宮城県仙台市での比較

田中氏の方法にならない、事例として宮城県仙台市を取り上げ、ここでの生活保護基準と地域別最低賃金との比較を行う。

表2は宮城県の生活保護基準適用の級地域区分と該当地域の三人世帯モデルの生活扶助

額+冬期加算額を示している。仙台市は一級地—2であるが、二級地—2、三級地—1、—2の区分までであるのが宮城県の特徴であり、それに基づき生活扶助額に格差がついている。表3は仙台市の単身世帯の生活保護基準を筆者が修正して試算したものである。

生活扶助額に冬期加算を加え(七〇歳以上の高齢者には高齢加算を加える)、田中氏の試みと同様に、これに三〇%上積みして生活扶助額を修正した。また、住宅扶助は仙台市の特別基準とし、これも三〇%増とした。

以上を含めて試算すると、一八歳基準での修正最低生活費(生活扶助+住宅扶助)は月額一五万九〇〇〇円(年額一八六万八〇〇円)、勤労控除を加えて一八万五六〇〇円(年額二二万七八〇〇円)、六〇歳基準では修正最低生活費は一五万一六〇〇円(年額一八万九二〇〇円)、勤労控除を加えると一七万四八二〇〇円(年額二〇九万七八〇〇円)となった。

他方、二〇〇〇年度の宮城県の法定地域別最賃(一九九九年一〇月一日発効)は、時間額六一三円、日額四八七円であった。なお、宮城県内で産業別最低賃金が協定されている産業は鉄鋼業(時間額七一円、日額五六八

表2 宮城県における生活保護基準(2000年度, 生活扶助額, 3人世帯)

級地別	一級地-2	二級地-2	三級地-1	三級地-2
該当地域	仙台市	塩竈市, 名取市 多賀城市	石巻市, 古川市 気仙沼市, 白石市 角田市, 岩沼市 大河原町, 柴田町 七ヶ浜町, 利府町 富ヶ谷町	他の町村
生活扶助				
第I類	103,200円	93,470円	88,630円	83,760円
第II類	51,460円	46,610円	44,180円	41,760円
冬期加算	7,190円	6,500円	6,170円	5,830円
合計額	161,850円	146,580円	138,980円	131,350円

(資料) 全国社会福祉協議会「生活保護手帳」(2000年度版)。

注: 1) 3人世帯は夫33歳, 妻29歳, 第1子4歳をモデルとした。

2) 冬期加算は11月~3月分。(月額×5+12で算出)。

表3 生活保護基準援用の生活費試算  
(2000年度・仙台市/一級地-2, 単身世帯)

	18歳	60歳	70歳以上
生活扶助(a)	82,470円	76,770円	73,370円
I類	40,560円	34,860円	31,460円
II類	41,910円	41,910円	41,910円
老齢加算	—	—	18,090円
冬期加算(b)	4,646円	4,646円	4,646円
生活扶助修正額 A = ((a)+(b)) × 1.3			
≒	113,250円	105,840円	119,510円
住宅扶助(c)	35,200円	35,200円	35,200円
住宅扶助修正額 B = ((c) × 1.3)			
	45,760円	45,760円	45,760円
A+(c)	148,450円	141,040円	154,710円
A+B≒	159,000円	151,600円	165,270円
勤労控除 C	26,600円	23,200円	—
A+B+C	185,660円	174,820円	165,270円

資料: 全国社会福祉協議会「生活保護手帳」(2000年度版) および「生活と健康を守る会」宮城県連  
(仙台市)でのインタビューにより筆者が試算。

注: 1) 冬期加算額は11月~3月分。月11,150円×5+12で算出。

2) 住宅扶助は特別基準。

3) 70歳以上は老齢加算を含む。

4) 勤労控除額は18歳は15万円の場合, 60歳は10万円の場合の稼得収入と仮定した。(5万円は15,222円, 20万円は30,380円, 24万円は33,250円)。

四円)、電気機械器具製造業(時間額六八四円、日額五四六八円)、自動車小売業時(間額六九一元、日額五五二一元)のみである。地域別最賃を二日就労で月額に換算すると、一〇万七七三〇円、二五日就労だと一二万二四二五円である。

全労連全国一般宮城一般労働組合は、「二〇〇〇年最低賃金・標準生計費生活体験」を実施している。ここでは最低賃金を二五日稼働として月額二万二四二五円、ここから税・社会保険料一万九四三円を控除した一〇万二四八二円で、二〇〇〇年一月一日〜三〇日の生活体験・家計簿集計を行っている。

三一歳のある単身者の場合、食費三万八六〇〇円、住宅費五万四五〇円、被服履物費〇円、雑費Ⅰ(保健医療費、理容衛生費、交通・通信費、教育費、教養娯楽費)一万三三六〇円、雑費Ⅱ(交際費、自動車関係費その他)三万六六〇〇円、合計一五万七九五三元、最低賃金額との差、すなわち赤字分は五万五四七一元と記録された。<sup>6)</sup>一五万七九五三元は、飲食費は外食と弁当を中心に、アルコールや菓子も極力手控え、娯楽(ゲーム、雑誌、ドライブ)も控えた結果の数値であるという。筆者が試算した一八歳単身世帯の生活

保護基準の修正値一五万九〇〇〇円と近似している。

以上の数値からも、現行地域別最賃は単身世帯の生活保護基準と比べて明らかに低いことがわかる。

現行の地域別最賃額は地域の市場賃金の「底辺」に依拠して時間額、日額単位で設定されている。宮城県は地域別最賃が最も遅く設定された(一九七六年)地域であり、また「中賃目安」設定以降、長期間Dランクにあった。一九九五年(平成七年)七月の中央最低賃金審議会の答申によってようやくCランクに格上げされた。ランクが上がれば最賃額が上昇したかといえ、二〇〇〇年度のDランクの地域別最賃額(時給六〇〇円)との差はわずか一三円である。これを誘導した「中賃目安」のCランクは四〇円の引き上げであったが、Dランクは三八円であった。その差はわずか二円だ。ランクが上がったといっても、Dランクからわずかに離れるだけで、格差縮小など全くおぼつかず、事実上Dランクに位置する企業の支払能力に引きづられて金額になっている。

\* 不況下における需要の低迷、労働力の供給

過剰のなかで、労働力の価格は低い方へ、低い方へと流れている。それはパート、アルバイトなど非正規雇用の労働市場の価格に典型的にあらわれており、その価格は不況による競争激化のなかで、もっぱら企業の支払能力に従属している。

コンビニエンスストア、ファーストフードなどでは、パートタイム労働者の時給の低下で、それが最賃額に接近したり、さらに高校生を最賃水準ぎりぎり(場合によっては違反して)雇用する事例もみられる。さらに不況に加えて規制緩和が進行し、タクシー業界では営業収入の低下と累進歩合制の導入で、賃金収入を時間単価に換算すると、宮城県の最賃額六一三円を下回る六〇〇円以下という労働者も生まれている。タクシー労働者とその家族のなかでは、サラ金への依存、返済に窮しての自殺や離婚、一家離散といった痛ましいケース、あるいは、収入の激減を前にやむなく生活保護申請を行い、支援団体の協力で受理されたというケースも登場しているという。

現行の地域別最賃とは、このような地域零細企業の賃金支払能力に依存した制度であり、生計費を基にしている生活保護基準とは



基準が異なっている。最賃額を、もし一人世帯の生計費を基準に算定するならば、それは現行よりかなり高くなるであろう。さらに監督体制が整備されていけば、企業経営者の賃金引き下げも安易にはできなくなる。

仙台市の最賃は宮城県という地域を包括した中でDランク並みのCランクが適用されている。その一方、仙台市の生活保護基準は政令指定都市であるから一級地―2が適用されている。宮城県でも仙台市は、生計費基準は大都市並みであると政府・行政当局も認定しているのである。都道府県ごと地域を一括してその最低賃金額を決めていることの矛盾は明らかである。宮城県の例は、日本のなかで決して特殊なケースではないはずである。

もう一つ、生活保護基準では一般勤労世帯の消費生活水準との格差縮小政策がとられたが、現行地域別最賃には地域の平均賃金との格差縮小措置はない。

- (1) 細迫朝夫「社会保障と最低賃金制」窪田 隼人・坂寄俊雄編著『社会保障と人権』一九七八年同文館、第二章を参照。
- (2) 『賃金と社会保障』(春岡ハンドブック二〇〇一年版)(二〇〇〇年二月上旬号、三三―三三三)。
- (3) 田中昭二「生活保護基準・就学援助適用

基準が示す『生計費』水準について」『賃金と社会保障』第一二九四号、二〇〇一年三月下旬号を参照。

(4) 副田義也『生活保護制度の社会史』一九九五年、東京大学出版会、二八八頁。

(5) 筆者の仙台市の二〇〇一年七月下旬の「生活と健康を守る会」とのインタビューでは、「現行生活扶助額では食、べるだけがヤットで、「一年一回の家族での温泉旅行、コンサート、観劇などさやかな楽しみさえも全くなかない」ミゼラブルな水準であり、この修正でも控えめであるかもしれない。また、仙台市では単身世帯が住宅を確保するためには、新築では五万円以上が常識であり、特別基準(三万五〇〇〇円程度)で得られるのは「古ぼけた解体寸前の家屋で、改修しないままの状態で、家主自身も転居もできず、そこに居住しているような物件」とのことであった。

なお、表3の筆者の試算では、労働力の補修費(医療費)、本人の養成費(教育訓練費)はカウントしていない。

(6) 全労連全国一般宮城一般労働組合(二〇〇〇)最低賃金・標準生計費生活体験チャレンジャーの感想」による。なお、宮城県春闘共同会議では全国一律最賃制の確立をうたい、全国標準生計費(単身者から五人世帯)および仙台市標準生計費(単身者から五人世帯)に基づき標準生計費に則した生活体験も実施している。標準生計費も、最低賃金、生活保

護基準との関係で重要であるが、省略した。

### ◎要約——むすびに代えて

日本では効果的な最低賃金制度が確立していないなかで、貧困対策としての公的扶助(生活保護基準)が国民生活の最低限の指標になってきた。相澤氏が指摘するように、これは「矮小化されたミニマム」ではあるが、生活困窮者の最後の拠り所であるところから、政府はその水準を一定程度引き上げざるをえなかった。

右肩上がりの経済成長が続く間、日本では貧困問題は後景に退いた。そのため政府は、貧困対策を政策的に明示しなかった。したがって、貧困とは何を意味し、そのラインはどの水準であるか、国民的指標は未確立のままである。そうしたなか、消去法ではあるが、生活保護基準がその代理指標となった。支配層も、国民も、意識的にまたは無意識的にそれを許容し、共有してきたと言える。

ただし、日本の現状において、生活保護基準が貧困ラインの代理指標になっていると言っても、それが所得保障のナショナル・ミニ

マムの水準としてふさわしいということにはならない。国が定める生活保護基準は、住民の実際の生計費と乖離している。そのため各地方自治体では、生活保護基準の運用で住宅扶助では特別基準を用いたり、あるいは独自施策として行っている就学援助や税・社会保障料の減免適用基準として、生活保護基準の一・二倍とか一・四倍の所得を設定している。

その一方、これまでの検討から明らかのように、現行の最低賃金制にナショナル・ミニマムの概念を付与することも、これまた到底できない<sup>(1)</sup>。それどころか、法定の地域別最賃額が生活保護基準を下回るという「逆転関係」は、この国の労働行政にとって深刻な問題である。働いて賃金を得て生活する、すなわち現役の労働者の所得のミニマムより、生活保護の受給者、すなわち社会保障給付で生活する者の所得のミニマムの方が上、ということだと、働く者の労働に対するインセンティブは削がれる。この「逆転関係」は早く克服しなければならぬ。最低賃金制の抜本的改革が必要になっている。今、労働組合運動の中で、最低賃金制への関心が徐々に高まってきているが、実践論としてこの点について

特段の留意を促したい。

工藤恒夫氏は、賃金と社会保障との関係について以下のように述べている。

①「社会保障は、本来、就業している労働者の『最低生活』以下の賃金所得の不足分を埋め合わせという機能を全くもっていない」  
 ②「その論理的帰結として就業時の『最低生活』を確保するのに十分な賃金水準が成立しないところでは、『生存権』の名に値する内実を具えた真の社会保障を実現することは不可能である」。すなわち、「効果的な最低賃金制度の確立は社会保障が機能しうるための前提条件となる」、③「労働者階級が生産力の発展に応じてその生活を維持・改善していくためには、社会保障闘争と同時に、不断の最低賃金闘争が不可欠であり、その成果を前提にしなければ、社会保障の前進もありえない」と。

日本において最低賃金制にならうべき役割と展望については、最近、アメリカの各州の自治体で相次いで制定されている生活賃金条例が有力な手がかりとなるように思う。アメリカの貧困ライン、最低賃金制の検証も必要である。これらの点については別稿で論じていきたい。

(1) この点で現行地域別最低賃金を「プリミティブな第一次ナショナルミニマム」と位置づける相澤與一氏の見解(相澤與一、前掲論文七一頁)には賛成できない。この点については稿を改めて論述したい。

(2) 工藤恒夫「社会保障の政策目的と『生存権』保障」中央大学経済研究所編研究叢書三〇『社会保障と生活最低限』一九九七年、中央大学出版部、二〇―二二頁を参照。

(おし・よしのすけ)  
 社会政策・労働問題)

