

季
刊

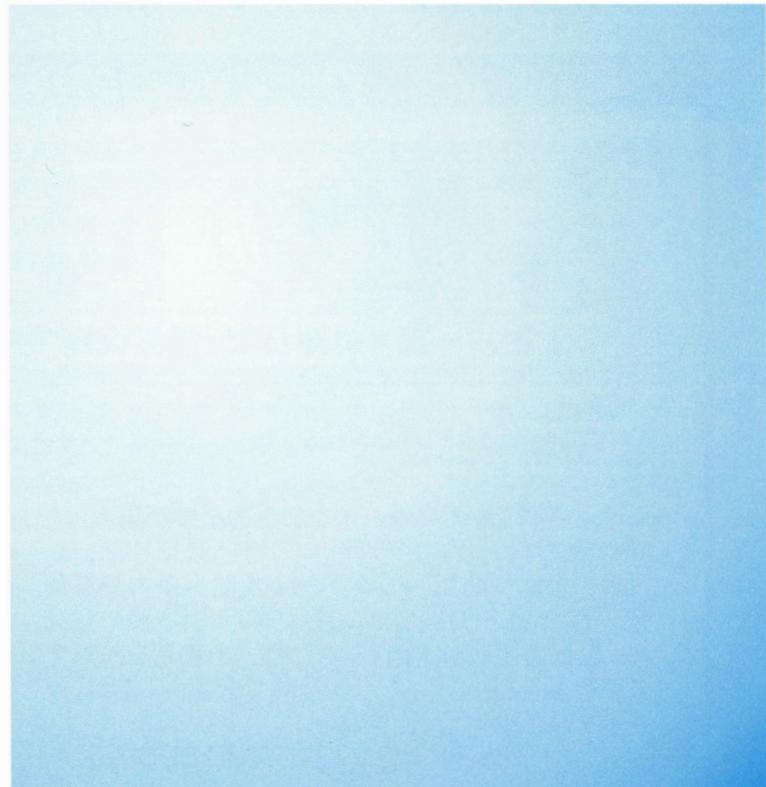
労働総研

クオータリー

2006年春・夏季号

No.62・63

「ナショナル・ミニマム問題の理論・
政策に関わる整理・検討プロジェクト」報告書



「構造改革」「規制緩和」「市場万能」の経済思想を考える

「新自由主義」とは何か

新自由主義とは何か

友寄英隆

Tomoyuki Ueda



新日本出版社

友寄英隆著 〈四六判〉定価1575円(税込)

ライブドア、村上ファンド……小泉内閣の「構造改革」路線のもとで次々と起こる不正事件や、格差の広がり。こうした背景には、「新自由主義」とよばれる弱肉強食の経済思想があり、政治、社会、教育・文化などさまざまな分野で影響を広げている。この内容をそもそもから、実践的に役立つように、分かりやすく解説する。

〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 電話03(3423)8402 [営業] 郵便振替00130-0-13681 新日本出版社

物理学、哲学、市民運動の分野で活躍する3人とのビッグ対談！

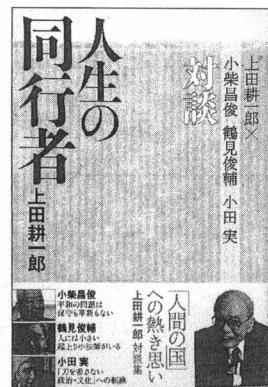
人生の同行者

上田耕一郎×小柴昌俊・鶴見俊輔・小田 実 対談

上田耕一郎著

戦争と平和を中心的なテーマに据えた対談集！ 小柴対談ではノーベル賞や平和の問題を、鶴見対談では、日本の中国侵略とアメリカのイラク侵略戦争の形態的同一性を、小田対談では、8月14日の大阪空襲の意味や「現世否定哲学」ではない、プラスの価値を強調する運動論を語り合う。その個性的で含蓄ある話は、読む者を飽きさせない。

〈四六判・フランス装〉定価1890円(税込)



〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 電話03(3423)8402 [営業] 郵便振替00130-0-13681 新日本出版社

労働総研クオータリー

第62・63号（2006年春・夏季号）



―― 目 次 ――

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関わる整理・検討プロジェクト」報告書

はじめに	2
I ナショナル・ミニマム（国民生活最低基準）大綱案	4
II ナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況	16
III 国民生活の状態とナショナル・ミニマム	
1. 労働者の生活とナショナル・ミニマム	32
2. 自営業者の営業・生活とナショナル・ミニマム	45
3. 農民の生活とナショナル・ミニマム	55
4. 高齢無業者の生活とナショナル・ミニマム	63
IV 所得保障制度の現状とナショナル・ミニマム	
1. 年金制度とナショナル・ミニマム	72
2. 生活保護制度とナショナル・ミニマム	79
3. 最賃制度とナショナル・ミニマム	80
4. 雇用保険とナショナル・ミニマム	86
5. 非課税基準とナショナル・ミニマム	95
V ナショナル・ミニマムと社会運動	
1. 低所得者の運動とナショナル・ミニマム	98
2. 労働運動とナショナル・ミニマム	100
3. 年金生活者とナショナル・ミニマム	111
〈参考資料〉生活実態調査と持ち物調査のアンケート用紙（京都総評）	112

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

はじめに

1. 当プロジェクトのねらい

憲法が保障する健康で文化的な最低限度の生活水準を実質化し、その改善を図ることは、勤労国民にとってきわめて切実な課題であり、福祉国家の基礎を形成する課題である。したがって、70年代後半以降、新自由主義政策のもとで政府や大企業主導の「福祉の見直し」や形成途上にあった「福祉国家」から「日本型福祉社会」への転換が押し進められるなかで、ナショナル・ミニマム概念が矢面に立たされ、その否定と日本においてナショナル・ミニマム保障を具現化した社会保障・社会福祉制度の解体・再編が行われてきた。

こうした動きに対抗するために全労連や労働総研は発足の当初から、ナショナル・ミニマムの後退を食い止め、その水準を実質化し、改善する運動の重要性を訴え、さまざまな活動を展開してきた。しかし、1990年代後半に入ると、ナショナル・ミニマム概念の否定と連動して各種のミニマム規制の緩和・解体、結果としての自助努力の強要、社会保障・社会福祉の「市場化」などの動きが強化された。さらに現下の「構造改革」のなかで、国民の普遍的な権利であり、またその保障が国家の責任であるナショナル・ミニマムの否定は、官批判や地方分権の推進の掛け声によって一段と強められつつある。

このナショナル・ミニマム問題プロジェクトは、ナショナル・ミニマムをめぐるこの間の政策動向と今日の国民生活の実態をふまえて、今日におけるナショナル・ミニマム問題の社会的意義やこの問題に取り組むにあたっての課題などについて整理検討するために2004年度から設けられた。またこのプロジェクトはこれまでの当研究所や全労連などのナショナル・ミニマム論の検討過程をふまえて設けられたものである。

このプロジェクトでは1990年代後半以降の社会保障制度や労働法制の改悪、リストラ等による雇用情勢の悪化などによってもたらされている国民生活の全般的な困難化の実態を確認したうえで、現在、ナショナル・ミニマムが現実にどのように機能し、また機能していないかについて検討を行ってきた。また今日ではナショナル・ミニマムは社会保障・社会福祉における

狭義の最低生活保障を意味するだけでなく、「中央集権パラダイムの転換」と関わって、義務教育など中央政府によって提供されるサービス水準との関連で問題にされてきている。このことはナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況が所得保障に関わる問題からサービス保障をも含む勤労者生活の全領域での攻防に移ってきており、こうした動きのなかで、ナショナル・ミニマムなき、セーフティネット論が分権化との関連で主張されている。

こうしたナショナル・ミニマムをめぐる現状をふまえて、最低賃金制度や生活保護制度、最低保障年金制度などの所得保障制度とナショナル・ミニマム、保健福祉サービス、医療サービス、教育サービスなど社会サービスとナショナル・ミニマム、また労働運動や社会保障運動などナショナル・ミニマムの実現を目指す諸社会運動、さらにナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況等についての検討が行われてきた。こうした検討をふまえたプロジェクトとしての一応の結論は、「ナショナル・ミニマム大綱(案)」としてまとめた。また本報告書はナショナル・ミニマムのうち主として所得保障におけるナショナル・ミニマムを中心にまとめられており、生活の基盤となる社会サービスや社会的規制などについては十分に取り上げられていない。この領域は、今後の課題としたい。

この報告書が今日の「構造改革」下での生活破壊と闘う多くの勤労者においてナショナル・ミニマム運動を推進するための議論の素材となることを願っている。

2. 当プロジェクト研究の経緯

当プロジェクトは、今日までに合宿をふくむ16回(17日)、延べ20人の調査研究報告と討論を行ってきた。それは具体的には以下のとおりである。

- ①2003年12月13日 当プロジェクトの今後の調査研究活動について（準備会）
- ②2004年2月28日 ナショナル・ミニマムに関する政府側の見解と問題点をめぐって（島田務）
- ③2004年3月12日 「見えない貧困」から「見える貧困」へ（金澤誠一）

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

- ④2004年4月17日 ナショナル・ミニマムをめぐる論点——最低賃金とナショナル・ミニマムの関連で——(小越洋之助)
- ⑤2004年6月5日 今日のナショナル・ミニマムについて(大須真治)
- ⑥2004年7月3日 ナショナル・ミニマム確立の運動をどうすすめるか(牧野富夫)
- ⑦2004年8月31日 ナショナル・ミニマムの基軸「全国一律最低賃金制」の実現をめざす(大木寿)
- ⑧2004年9月30日 年金者組合の最低保障年金について(森信幸年金者組合委員長)
- ⑨2004年10月23日 「最低生活保障の構造」について(唐鎌直義)
- ⑩2004年12月4日 大量失業社会におけるナショナル・ミニマム——フランスの失業・貧困および社会保護研究から——(都留民子県立広島女子大教授)
- ⑪2005年1月22日 今日のセーフティ・ネットとナショナル・ミニマムをめぐって何が問われているか(浜岡政好)
- ⑫2005年3月7日 世紀転換期イギリスにおける貧困の発見——1901年ラントリー「貧困」の構造——(藤井透佛教大学教授)
- ⑬2005年5月21日 「格差社会」是正と問屋制下請けの現状——東京地場産業を事例として——(八幡一秀)
- ⑭2005年7月9日 報告書構成案にもとづくレジメ討議
- ⑮2005年8月5日～6日 報告書構成案にもとづき、合宿での分担論文報告討議
報告者：大木寿、大須真治、小越洋之助、金澤誠一、唐鎌直義、島田務、浜岡政好、藤吉信博
- ⑯2006年3月18日 報告書案討議

3. プロジェクトメンバー

- 伊藤 圭一(会員、全労連調査局長)
大木 寿(会員、全労連副議長、全労連・全国一般委員長)
大須 真治(事務局長、中央大学教授)
小越洋之助(常任理事、國學院大学教授)
金澤 誠一(理事、佛教大学教授)
唐鎌 直義(常任理事、専修大学教授)
島田 務(会員、全生連顧問)
浜岡 政好(常任理事、佛教大学教授、プロジェクト責任者)
藤吉 信博(事務局次長)
八幡 一秀(理事、中央大学教授)

プロジェクトの中心的推進者であった島田務氏は、本報告の最終まとめの段階で急逝された。ナショナル・ミニマム確立に生涯にわたって心血を注がれた氏に敬意を表するとともに心よりの哀悼の意を捧げる。氏の草稿が全生連事務局長の辻清二氏の協力によって完成できたことを喜び、心から感謝したい。ゲストスピーカとして、貴重なご報告をいただいた牧野富夫氏(日本大学)、藤井透氏(佛教大学)、都留民子氏(広島女子大)、森信幸氏(年金者組合)に対しても謝意を表したい。また、「生活実態調査と持ち物調査のアンケート用紙」の掲載を快諾された京都總評に感謝したい。

執筆分担

- はじめに (浜岡 政好)
I ナショナル・ミニマム大綱案
II ナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況 (浜岡 政好)
III 国民生活の状態とナショナル・ミニマム
1. 労働者の生活とナショナル・ミニマム (金澤 誠一)
2. 自営業者の営業・生活とナショナル・ミニマム (八幡 一秀)
3. 農民の生活とナショナル・ミニマム (大須 真治)
4. 高齢無業者の生活とナショナル・ミニマム (唐鎌 直義)
IV 所得保障制度の現状とナショナル・ミニマム
1. 年金制度とナショナル・ミニマム (小越洋之助)
2. 生活保護制度とナショナル・ミニマム (島田 務)
3. 最貧制度とナショナル・ミニマム (小越洋之助)
4. 履用保険とナショナル・ミニマム (大須 真治)
5. 非課税基準とナショナル・ミニマム (島田 務)
V ナショナル・ミニマムと社会運動
1. 低所得者の運動とナショナル・ミニマム(島田 務)
2. 労働運動とナショナル・ミニマム (伊藤 圭一)
3. 年金生活者とナショナル・ミニマム (小越洋之助)

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

I ナショナル・ミニマム（国民生活最低基準）大綱案

1. ナショナル・ミニマム（国民生活最低基準）確立は急務

小泉自民党・公明党連立内閣の5年間におよぶ悪政は、日本国民の貧困化と貧富の格差拡大など深刻な社会問題をうみだした。2006年9月26日、小泉政治の「後継者」を自認して誕生した安倍晋三首相ひきいる自民党・公明党連立内閣の政策も、対米追随・大企業の利益最優先政策をひきつづき推進し、国民生活破壊攻撃を一段と強化するという基本政策を鮮明にしている。

国民の貧困化は目をおおう状態である。1998年以降、自殺者数は3万人を超えるという異常な状態がつづいている。06年の自殺の原因是、健康問題40%、経済・生活問題31%、家庭問題10%、勤務問題6%（警察庁安全局地域課「自殺者の概要」）と、いずれも貧困化の反映である。大企業が強行する未曾有の首切り・人減らし・リストラ「合理化」によって、1998年に完全失業率は4%を超え、完全失業者は1999年に300万人を超えた。非正規・不安定・無権利な労働者が増大し、非正規労働者の比率は全雇用労働者数の3割（1,400万人）を超えるにいたった。大企業は、大企業の利益最優先政策を推進する自民党・公明党連立内閣の支援をうけ、横暴なリストラを強行しつづけ、史上最高の利益を謳歌している。他方、成果主義による賃金切り下げの強行によって、1998年以降、賃金も家計収入も可処分所得も減少傾向にある。

自民党・公明党連立内閣は、所得再分配機能を支えてきた税金の応能負担と生活費非課税という税制の民主的原則を根本から破壊し、24兆円にのぼる消費税増税と所得税増税を国民に容赦なく押しつけ、低所得者の生活破壊を加速させてきた。医療・年金・介護・障害者支援などの分野でも連続的な改悪を強行し、「健康で文化的な最低限度の生活」と人間の尊厳を支えるべき社会保障制度を奪取制度に転化させ、低所得者の生活破壊に追い討ちをかけている。政府・厚生労働省は生活保護を受けさせない政策を徹底させている。このことが、たとえば、北九州市では生

活保護申請が拒否され、孤独死・餓死者が2005年度だけで200人を超えるという恐るべき事態を発生させている。

自民党・公明党連立内閣のもとで強行される憲法違反の非人間的な冷酷きわまりない保護行政が一般化している。にもかかわらず、小泉内閣の悪政によって、生活保護世帯数は10年前と比較して1.7倍の998,887世帯、生活保護人員も1.6倍の1,423,388人へと急増している（1994年と2004年との比較、「平成18年版生活保護の動向」、中央法規、06年8月刊）。重大なことは、生活保護を必要とする世帯数と人員数は、受給数の4、5倍と推定されるという深刻な現実が潜在している事実である。

日本国民の貧困化、貧富の格差拡大は国際的にも注目されている。80年代前半までの日本は「総中流社会」とか、「無階級社会」といわれていたが、OECDが2006年7月20日に発表した日本の貧困率はOECD加盟国30ヵ国中、米国について2位となった。02年は5位であったから、「小泉構造改革」のもとで日本の貧困率は急激に上昇したことになる。OECDは、日本の貧困化率の急上昇の原因を、大企業の利益最優先政策を推進した「構造改革」による非正規労働者の拡大による所得格差の拡大であると分析している。

日本国民諸階層の窮乏化の原因是、戦後50余年にわたってつづいてきた対米従属・大企業奉仕の自民党政治の深刻ないきづまりの結果である。日本の支配階級は、自民党政治の深刻ないきづまりを開拓するために、米国言いなり、大企業の利益最優先政策による国民犠牲の戦略を強行してきた。その戦略を本格化させたのは、1981年に発足した第2次臨時行政調査会（第2臨調＝土光臨調）からはじまる「市場万能論」にもとづく「小さな政府」路線である。

小泉内閣は、その路線をブッシュ米大統領と日本大企業の要請に積極的・能動的に呼応して徹底的に推進し、戦後日本政治の土台となってきた9条を軸とする憲法体系の全面的な改悪・破壊を強行している。安倍首相の主張する日米軍事同盟を「血の同盟」にすることは、米軍の指揮下で日本が海外で公然と

戦争する国家体制を構築するための9条破壊・「改憲」攻撃である。この憲法破壊攻撃は、労働者・国民諸階層の生活と権利を曲がりなりにも保障してきた国民の基本的人権・「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の破壊攻撃とむすびつけて推進されているところに最大の特徴がある。

「小泉構造改革」が強行した「市場競争原理主義」の「新自由主義」戦略、大企業の利益最優先政策=弱肉強食の路線は、労働者保護法等の縮小・解体によって、未曾有ともいえる正規従業員の削減、非正規・不安定・無権利な労働者と失業者を急激に増大させ、憲法27条がすべての国民に保障している勤労権を剥奪・破壊している。「小泉構造改革」路線は、憲法25条が「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」として、国民の「健康で文化的な生存権」を保障する国家義務を放擲し、破壊している。安倍首相はこの小泉悪政を継承するだけではなく、労働者・国民に対する収奪を強化するとしている。

労働者は、健康で文化的な最低限度の生計費を下回る最低賃金を押しつけられ、かつて経験したことのない高失業率のもとで、失業者の生活を救済しない短縮された低失業給付を押しつけられて、生活崩壊の危機に直面している。零細商工業者は、自家労賃以下の低下請単価・低工賃を押しつけられ、経営基盤が破壊されている。農民は、自家労賃以下の低農産物価格が押しつけられ、農業経営基盤が破壊されている。「小泉構造改革」は、餓死者・自殺者を増大させる生活保護基準の改悪、年金・医療・介護・社会福祉・社会保障の改悪、消費税率の引き上げなど、労働者・国民に対して全面的に本格的な搾取と収奪政策を強行した。その結果、労働者・国民諸階層の生活破壊、低所得層の急増、貧困と社会的格差が急速に増大したのである。

このような経済問題を直接的要因とする勤労権と生存権の破壊からうみだされる貧富の格差の拡大、貧困を主要因とする経済的・政治的・社会的排除や自殺の増加をくいとめ、憲法がすべての国民に保障する「人間らしくはたらき、人間らしく生きる」権利を守り、維持・向上・発展させるたたかいが、いま切実な国民的共同課題となってきた。

以上のこととは、自民党・公明党の悪政のもとで深

刻化する労働者・国民生活の全体的な落層化・貧困の増大は、「健康で文化的な生存権」を確保するための、雇用保障、解雇制限、失業救済、賃金・最低賃金保障、リビング・ウェッジ、公契約、最低工賃（最低単価）保障、自家労賃保障、生活保護、最低保障年金をはじめとした労働者・国民の生活・所得保障・給付水準の引き上げなどによるナショナル・ミニマム（国民生活最低基準）確立の課題が急務となっていることを示している。

2. 日本におけるナショナル・ミニマムをめぐる歴史的検討

1) 戦前：恩恵的・慈恵的救済策も戦争政策で破壊された

1945年の敗戦以前、軍事的・警察的な専制的権力をふるった絶対主義的天皇政府のもとでは、ナショナル・ミニマムという観念すら存在することができなかった。一部進歩的な学者・研究者の間にそれらに関する探求はあったものの、絶対主義的天皇政府はそうした探求や研究さえ否定し、抹殺した。権利としての生存権を主張することそれ自体が否定され、弾圧の対象とされたのである。

社会の底辺に存在する「下層貧民」・生活困窮者の救済は、権利としての生存権保障によってではなく、天皇政府がほどこす「救貧恤救」（きゅうひんじゅつきゅう）の原則による慈恵的、恩恵的救済であった。1929年、「救護法」が制定されたが、生活困窮者の救済は、「隣保相扶の情誼に依り互いに協救せしめ國費救助の濫給矯正」するという「救貧恤救」を原則は変られなかった。生活困窮者の救済は第一義的には親類縁者がおこない、それでもだめな場合には隣組で救助し、それがだめな場合には市町村が救助し、市町村でもだめな場合にはじめて府県が負担する、それでも救助できない場合にのみ天皇政府が、慈悲ぶかい恩恵をほどこすために国費を支出するというのである。

天皇制政府が強行した帝国主義侵略戦争の遂行は、労働者・農民・国民諸階層から膨大な戦費を調達して強行されたため、国民の生活困窮を深刻化させた。その結果、天皇制政府は徴兵検査で不合格者が増大するという矛盾に直面した。そこで、天皇制政府は、

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

徴兵検査不合格者の増大に歯止めをかけるために、「健民健兵策」を遂行する省庁として、1938年（昭和13年）、厚生省を設立した。しかし、厚生行政は、国民生活のすべての分野を戦争遂行のために動員する手段として遂行されたため、慈恵的な「救貧恤救」原則は、国民生活の貧困化と破壊をさらに促進する手段に転化することとなった。厚生行政はその矛盾をさらに深刻化させることになったのである。

1927年4月1日、兵役法は改定され、満期除隊者の連続徴兵をおこない、今までの徴兵検査では合格とされなかつた国民を、徴兵基準を引き下げるこことによって大量に徴兵する政策を開始した。28年6月29日、治安維持法の最高刑を死刑とする改定をおこない、37年9月11日、国民精神総動員運動を開始した。37年10月18日、全日本労働総同盟は争議絶滅を宣言し、38年4月1日、国家総動員法、39年7月8日、国民徵用令、40年10月12日、大政翼賛会、40年11月23日、大日本産業報国会運動などによって、国民は軍事監獄の中で人権無視の「人的資源」として位置づけられ、侵略戦争に強制動員された。天皇政府の厚生行政は、国民に多大の犠牲と惨禍、辛酸を強要したのである。これらのこととは、侵略戦争と国民生活が共存し得ないことを教えている。

しかし、絶対主義的天皇政府が強行した帝国主義的侵略戦争政策と半封建的寄生地主、独占資本の支配と榨取によって貧困にあえぐ労働者・国民が展開した生活と権利向上運動を見落してはならない。

1917年のロシア革命は日本の勤労国民に大きな影響をあたえた。1918年、米の安売りと生活困窮者の救助を要求した「米騒動」以後、労働運動や農民運動、政治闘争が大きく発展する。これをナショナル・ミニマムとの関連でみておこう。

1919年、大日本労働総同盟友愛会は大会で「最低賃金制度の確立」、「8時間労働制」、「労働保険法の実施」などを掲げた。1922年、第3回メーデーは「生存権の確立」を決議する。1925年、日本労働組合評議会設立大会は、「失業防止ならびに救済」（「8時間労働制の制定実施」、「労働保険法の制定実施」、「解雇手当制度の法律による確立」など）、「最低賃金法の制定実施」などを掲げた。1927年の第3回大会で、「標準生活賃金制の確立」、「失業手当法の制定」、「健康保険法の徹底的改正」などの行動綱領を採択した。

1922年、日本共産党は、創立大会で「8時間労働制」、「失業保険をふくむ労働者保険」、「最低生活費の保障」を、「32テーゼ」で、「賃金の全般的引き上げ、既婚労働者の最低生活費の規準による義務的最低賃金制の制定」、「資本家の負担による国営失業保険、疾病保険、災害保険、養老保険の即時実施。いっさいの社会保険基金にたいする労働者および失業者の完全な無制限な管理」などを掲げた。

このような労働者・国民による生活改善要求運動と政治闘争の高まりを反映して、天皇政府は労働組合の解体、治安維持法に代表される政治運動の弾圧政策を強化する一方、1922年の「健康保険法」や1924年の「失業救済事業」の実施、1929年の「救護法」の制定など、若干の譲歩政策で対応した。

こうした労働者・国民の運動を背景におこなわれた戦前の社会政策や生活問題研究は、終戦直後に盛り上がる労働者・国民の生活擁護闘争を発展させる理論的・政策的準備のひとつとなつたのである。

2) 戦後：健康で文化的な生存権を確立するための闘争

戦後、日本国憲法確定の過程は、絶対主義天皇政府の存在とそれが遂行した帝国主義侵略戦争を否定することからはじまった。したがって、最初に「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」（憲法前文）し、9条で戦争放棄、戦力不保持、交戦権否認を内外に誓約すると同時に、主権在民の立場から、諸種の基本的人権を保障したのである。

政府が国会に提出した最初の憲法草案には、23条として「法律は、すべての生活面について、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない」とあった。これに対し、敗戦による戦争責任の追及、数千万の失業者群、生活困窮者など、誰でも否定することのできない現実、それを改善しようとする労働者・国民の要求闘争、社会福祉政策に関する国際的な到達水準などをも反映した国会内外でのねばりづよい論戦の結晶として、憲法25条、27条に結実していくのである。

25条成立については、政府が23条（修正・成立時の条項は25条）と12条（修正・成立時の条項は13条）の「個人の尊厳・幸福追求権」とを関連づけて解釈

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

することで、国家の生存権保障と社会保障義務は明確であると論点そらしに終始するのに対し、森戸辰男議員などは、個人が尊重され、個人が幸福を追求する権利を有するということと、国が健康で文化的生存権を保障するということとは次元の異なる問題であり、23条の冒頭に、「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」という規定を置き、国民の健康で文化的生存権に対する國の責任を明確にすることによって、「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」とする國の社会保障義務を正確に位置づけることができるということをねばりつよく主張した。同時にそれは、「すべて国民は、勤労の権利を有する」(政府提案では25条、修正・成立時の条項は27条)とする規定との一体的関連が明確になるものでもあった。

こうした激烈な論戦をへて修正・成立された憲法は、すべての国民が働く(勤労する)権利は國家の責任によって保障される、もしその権利が保障されず働く場がみつからない(失業状態に陥った)場合、失業給付および失業対策事業に就業するなど、働く(勤労の)権利と生活保障(生存権)が具体的に保障されなければならぬことをあきらかにした。このように、憲法成立過程をみればあきらかなように、25条と27条とは一体の概念として確定されているのである。このような激烈な論戦によってねりあげられた憲法を、「占領軍による押しつけ憲法」と論評する惡意は、日本国民と国会を侮蔑するデマゴギー以外のなものでもないということを付言しておかなければならぬ。

この憲法25条の健康で文化的生存権は「プログラム規定」であるという見解がある。しかしそうでない。このことを立証する事件が憲法施行の3年後におきた。1950年の生活保護法の改定である。1946年(昭和21年)9月、各種の救貧関連立法を統一して制定された旧生活保護法は、1950年(昭和25年)5月4日、全面的に改定されたのである。

生活保護法改訂にともない、厚生省事務次官は各都道府県知事宛に依命通知(命に依り通知するという意味)を発出した。「生活保護法の施行に関する件」と題した「基本通知」で「法律改訂の趣旨」を明確にしてつぎのように述べている。

「旧法は、救護法における所謂慈惠的な救貧思想を一応脱却していたのであるが、未だ完全に救貧法的色彩を払拭し得るに至らず、殊に憲法25条に規定されている生存権保障の精神が未だ法文上明確となつていなかつたので、新法においては、國が國民の最低生活を保障する建前を明確にするため、保護をうける者の法的位置を確立し、保護機関等の職責権限と要保護者の権利との法的関係を明確化するとともに、保護に関する不服申立て制度によって、要保護者が正当なる保護の実施を主張し得る法的根拠を規定したこと」にある。

つまり、厚生省事務次官依命通知は、第1に、旧生活保護法が「憲法25条に規定されている生存権保障の精神が未だ法文上明確となつていなかつた」ということをあきらかにしているのである。第2に、新生活保護法は、「國が國民の最低生活を保障する建前を明確にする」ため、憲法25条が規定しているとおり、國民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障する立場から、「國民の最低生活を保障する」國の責任と、生活保護を受ける國民の権利を明確に位置づけるために、50年に憲法施行の3年後に全面的に改定したということをあきらかにしているのである。

憲法25条は「プログラム規定」ではなく、まさに具体的で現実的な力を發揮したのである。ナショナル・ミニマムを考える場合、この厚生省事務次官依命通知による生活保護法改訂の趣旨を再確認しておくことがきわめて重要である。

憲法の条文によって、25条と27条を確認しておこう。

- | | |
|-----|---|
| 25条 | ①すべて國民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
②國は、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。 |
| 27条 | ①すべて國民は、勤労の権利を有し、義務を負う。
②賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。
③児童は、これを酷使してはならない。 |

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

3) ナショナル・ミニマムはたたかいによって獲得され、発展・実態化していく——憲法の魂を活性化させた朝日訴訟闘争の意義

憲法に25条と27条を確定させること自体が闘争であったが、支配階級は憲法確定後も憲法で保障された国民の権利をたえず「プログラム規定」と主張し、憲法の魂を抜き去り、死文化をねらい、その実現を拒否しつづけてきた。

このような支配層の攻撃に敢然と異議を唱え、1957年、闘争に立ち上がった朝日茂氏の行政訴訟闘争とそれを支援した国民的運動は、憲法を「プログラム規定」とする支配階級に痛打を与え、憲法の魂を活性化させ、憲法条項にもとづいて行政を具体化していくうえで、画期的意義をもつた。このことをあらためて確認しておくことが重要である。

第一審判決で、浅沼武裁判長は、国は憲法25条にしたがって生活保護基準を設定しており、具体的な施策は憲法25条が規定した「健康で文化的な最低限度の生活」を保障しなければならないとのべ、朝日氏の行政訴訟に勝訴の判決をくだした。判決は「健康で文化的な最低限度の生活」とは、「健康で文化的な水準」を維持できるものであり、それは「人間に値する生存」「人間としての生活」でなければならないと明確に判断している。

同判決はまた、「最低限度の水準は決して予算の有無によって決定されるものではなく、むしろこれを指導支配すべきものである」とのべている。この判決は、「小泉構造改革」が「小さな政府」論を根拠に、米国と財界に奉仕する予算を捻出するため、「自助自立」論や「自己責任」論によるイデオロギー攻撃をつよめながら、「自分の生活は自分で始末せよ」、「国家をたよるな」、「自己努力をしないものにはセーフティ・ネットを保障しない」などといって、国民生活の破壊攻撃を強行しているいま、光り輝く判決といわなければならぬ。この判決は憲法25条の趣旨に沿って、政府が国民に負う責任を明確にしたのである。

朝日氏の勝訴以後、生活保護行政は急速に改善されていった。このことは、政府・財界の健康で文化的生存権破壊攻撃に反撃する国民的な闘争がなければ、憲法の魂を活性化させ、要求を実現させることはできない、ということを教えている。

3. 国民生活の最低限を規定する生計費

憲法25条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障している。憲法25条の規定を具体化している実定法としては、労働基準法と最低賃金法および生活保護法などがある。

労働基準法は、第1条1項で「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない」と規定し、2項で「この法律で定める労働条件は最低のものであるから、労働関係の当事者は、この基準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るために努めなければならない」と規定している。この規定は、憲法25条を労働条件に具体化したものであることはいうまでもない。

しかし、賃金の最低限度を規定する最低賃金法は、第1条で「この法律は、賃金の低廉な労働者について、事業若しくは職業の種類又は地域に応じ、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定しているにもかかわらず、第3条で「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賃金支払い能力を考慮して定められなければならない」として、支払い能力論を最低賃金決定の原則に付加している。この付加規定は、憲法と労働基準法に違反するといわなければならない。

生活保護法第1条は、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行ない、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」ことを、この法律の目的として明確に定義している。第3条は、「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と規定している。

そして、「最低生活」とはどのようなものであるかについて、生活保護法の制定にあたった厚生省社会局保護課長の小山進次郎氏は、具体的につぎのようにのべている（『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』、1951年12月15日、財團法人中央社会福祉協議会

発行)。「健康で文化的な最低限度の生活」とは、「単に日常生活だけでなく」「近代国家において、一個の社会人として生活するために必要な生活部面はすべて含まれる」。その程度は「健康で文化的なと言うことがいわれ得る程度のものでなければならない」。つまり、近代国家における「健康で文化的な最低限度の生活」には、生産力の発展に照應した経済・社会・文化の発展を反映して、「一個の社会人として生活するために必要な生活部面はすべて含まれる」なければならないのである。

生活保護法8条は、生活保護の基準と水準について、「厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を」基礎に、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない」と規定している。つまり、労働基準法や最低賃金法、生活保護法は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ための基準と水準は、それを支える最低生計費によって決まると規定しているのである。しかし、この最低生計費は、個別立法(制度)ごとに決定(算定)され、統一した基準で決定されているわけではない。憲法25条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」をすべての国民に保障することを国の責任として規定している。その基準や水準が制度ごとに異なるというのでは、法の下の平等を規定する憲法14条に違反することになる。こうした見地からも、すべての国民が営む「健康で文化的な最低限度の生活」を支える最低生計費は、統一的な基準と水準で保障されるべきである。これが最低生活基準の当然の前提条件といわなければならない。

4. 生活破壊攻撃への対抗軸＝ナショナル・ミニマムの枠組み

1) ナショナル・ミニマムの4つの柱

朝日訴訟は各方面に影響をあたえた。憲法がすべての国民に保障している国家責任、「健康で文化的な最低限度の生活」を実現するための労働者・国民の闘争は、国の最低限基準を改善させてきた実績がある。

政府・財界の「ナショナル・ミニマムはすでに実現している」論にもとづくイデオロギー攻撃による差別・分断戦略は、労働者・国民諸階層の間に無視

できない否定的な影響をあたえている。このような政府・財界の差別・分断攻撃をいささかも軽視することはできない。それは、支配階級による労働者・国民に対する全面的な搾取と収奪強化攻撃を許す結果につながることがあきらかであるからである。

労働総研の当プロジェクトは、このような政府・財界の差別・分断攻撃を許さないために、労働者・国民諸階層の連帯と共同を強化する対抗軸として、「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことのできるナショナル・ミニマム確立運動と諸要求闘争を結合した国民共同の連帯強化運動を対置することがますます重要になってきており、その緊急性はかつてなく高まっていると考える。それは、労働者・国民諸階層の深刻な窮乏化の進行という事実から出発した、国民合意による生活改善・向上運動であり、支配階級が強行する労働者・国民に対する生活破壊攻撃を打ち破っていく最大の保障となるものである。

労働組合や民主団体が、関連する領域で、それぞれ「最低生計費」を調査・分析し、あるいは共同してそれぞれの「最低生計費」を検討しあうことは、支配階級によってかけられてきている攻撃の共通性と「最低生計費」の共通性を確認しあう国民共同の運動と合意形成にとっての必要条件である。そうした国民共同の合意形成運動が、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するナショナル・ミニマム確立に向けての前提条件となろう。

そのような観点から、当プロジェクトは、国民共同の連帯を強化する合意形成運動として、国民生活の最低限を規定する「最低生計費」を解明する運動を提起したいと考える。当プロジェクトは、ナショナル・ミニマムを確立するための国民共同の検討素材のひとつとして、以下のようなナショナル・ミニマムの枠組みを提起する。

健康で文化的な最低限度の生活を保障するナショナル・ミニマムの基準は、第一に、肉体的生存の再生産を支える最低限の所得保障が必要である。第二に、それは生存を維持するぎりぎりの所得保障であつてはならず、精神生活の面においても文化的で人間の尊厳を最低限度保障するものでなければならない。

当プロジェクトは、ナショナル・ミニマム確立にとって必要不可欠と考える基本的な枠組みは、憲法27条がすべての国民に保障している勤労権保障を当

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

然の前提として、以下のような4つの柱と運動課題から構成されていると考えている。

4つの柱は、①ナショナル・ミニマムを構成する要素とはなにか（ナショナル・ミニマムの構成要素）、②ナショナル・ミニマムの水準はどのようなものか（ナショナル・ミニマムの水準）、③国民にナショナル・ミニマムを保障するための財政保障はどうあるべきか（ナショナル・ミニマムの財政保障）、④国民に具体的にナショナル・ミニマムを実施していくための方法はどのようなものか（ナショナル・ミニマムの運営）から構成されている。

2) ナショナル・ミニマムの構成要素

①実質可処分所得による最低生活の保障

健康で文化的な最低限度の最低生活を保障するため、家計収入による最低所得保障と、家計支出の最低保障の必要がある。当プロジェクトが提案する最低生活保障基準は、労働者・国民の具体的な生活実態分析を基礎に確定される必要があると考える。たとえば、京都総評が試算した実態生計費調査・分析にもとづく計算による最低生計費分析（2006年2月、京都総評『格差社会への挑戦 最低生計費試算についての報告書』、「特集 最低生計費の追究 調査と試算にもとづく提言『賃金と社会保障』2006年7月上旬号）は、その好事例である。

最低生計費の基準としては、最低生計費を支える家計収入は「生活費非課税」の原則にもとづき、所得税や住民税、社会保険料など社会的に徴収される公租公課や教育費、住宅費、医療サービスなどを除外した、貯蓄を含む自由に支出・処分できる実質可処分所得を基準にするべきであると考える。

その最低生計費がどのような額、水準になるかは、具体的な条件によって異なってくるであろう。労働組合や民主団体が、独自に最低生計費を具体的に算出・分析し、それらを比較・検討することによって、ナショナル・ミニマムを支える最低生計費とはどのような水準となるかということについての国民共通の合意が形成され、ナショナル・ミニマムが具体的に確定されていくことになるであろう。

ここでは、ナショナル・ミニマムを検討するためのひとつの材料として、生活保護世帯の「最低生活費」との関連で吟味してみよう。生活保護世帯の「最

低生活費」は、厚生労働大臣が「健康で文化的な最低限度の生活水準を維持できることを保障する」として設定することになっている。この「最低生活費」で、「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことはできないが、そのことを前提としたうえで、たとえば、東京都の生活保護をうけている標準4人家族（父35歳、母30歳、子9歳、子4歳）の「最低生活費」は、月273,390円（年額3,280,680円）である。この金額を手がかりに、生活保護をうけていない世帯の「最低生活費」を計算してみるとつぎのようになる。

生活保護世帯は税金や社会保険料（税）が免除される。働いているものがいる場合、勤労控除がある。医療サービスは現物支給される。こうしたことを考慮すると、生活保護をうけていない世帯の「最低生活費」を算出する場合、生活保護世帯の「最低生活費」を1.4倍する必要があるといわれている。それゆえ、生活保護をうけていない世帯の「最低生活費」は、月382,746円（年4,592,952円）ということになる。このことは、厚生労働大臣が設定する「最低生活費」で「健康で文化的な最低限度の生活水準を維持」できると、仮に認めたとしても、どうひかえめにみても、月収38万円、年収460万円以下の「最低生活費」では「健康で文化的な最低限度の生活水準を維持」することはできないということを示している。

ナショナル・ミニマムの水準は、少なくとも、月収38万円以上、年収460万円以上というのがひとつの検討素材となるであろう。

②生活費には課税しない

最低生計費を支える家計収入（所得）の基準は、実質可処分所得でなければならないということは、最低生活を営む家計支出との関連で、生活費には課税しないという「生活費非課税」原則を明確にすることでもある。「生活費非課税原則」は憲法が要請する税金の応能負担原則とともに、税制の民主的原則の根幹をなすものである。

政府の「骨太方針2006」や政府税制調査会は、史上空前の利益を謳歌している大企業や大資産家には減税をおこなう一方で、労働者・国民には社会保障の安定財源確保を口実に、消費税大増税のくわだてを公然と表明している。労働者・国民は、大増税の押しつけによって生活崩壊を深刻化させられているのである。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

このような自民党・公明党の連立政府の悪政によってつくりだされている、労働者・国民の生活崩壊をくいとめることが緊急にもとめられている。そのためには、ナショナル・ミニマムの基準として、税制の民主的原則の柱である税金の応能負担原則と生活費非課税原則を再確立する必要がある。最低生計費で生活する家計には、所得税や住民税などは課税しない。生活関連物資に関わる消費税は廃止する。「小泉構造改革」によって、廃止・縮小された定率減税や各種控除および加算などについては元に戻すべきである。これらの基準原則を確立することが、「小泉構造改革」のもとで急速に深刻化した労働者・国民の生活崩壊を防止するうえで、緊急な課題となっている。

③医療サービスは無償、住宅費は公営住宅並み扶助、教育費は無償を原則に

最低生活を営む家計支出との関連で、医療サービスは無償にすべきである。住宅費については公営住宅と同等の補助をおこなうべきである。教育費については、小学校、中学校、高等学校、大学などの授業料は無償にするべきである。

自民党・公明党連立政府が強行する「受益者負担原則」のおしつけによって、国民健康保険料（税）が支払えなくなり、滞納世帯が急激に増大し、保険証を剥奪される世帯も急増し、医療サービスから排除されている労働者・国民が大量につくりだされているという、深刻な事態がうみだされている。また、国民年金の保険料が支払えない労働者・国民が大量に存在するようになっている。これらの労働者・国民は、将来無年金者となる可能性がある。自民党・公明党連立政府の悪政によって、国民皆医療・皆年金の原則が破壊され、医療サービスと年金受給制度から排除される労働者・国民が大量につくりだされている。

そればかりではない。「受益者負担原則」の強要によって、義務教育の子どもをもつ親たちの生活崩壊を反映して、学校に納める自己負担部分が納められず、就学援助を受ける児童・生徒が急増して、義務教育の機会からも排除されるという深刻な事態がひきおこされている。憲法で義務教育は無償とされているが、授業料や教科書代以外の学用品、学校給食、修学旅行費などは自己負担となっているからである。

自民党・公明党連立政府の悪政によって、税金や国民健康保険料（税）、国民年金負担および教育、住宅などの生活基盤確保のための負担が家計に占める割合は、1995年の20.9%から2004年には45.7%へと24.8ポイントも急増した結果、食費や被服費といった労働力の肉体的な再生産に必要な支出が削減され、交際費や教養娯楽費、こづかい、外食、理美容費などの社会的体裁維持に必要な経費が削減され、民間保険や貯金などが減少し、「貯蓄ゼロ」世帯が激増している。

自民党・公明党連立政府の悪政による労働者・国民生活破壊を防止するためには、最低生活を営む家計支出との関連で、医療サービスは無償、住宅費は公営住宅と同等の補助、教育費は大学まで無償という原則を確立すべきである。

肉体的・精神的疾病的治療は貧富の差によって差別されなければならない。すべての国民は貧富の差に関わりなく近代医学の最高の水準を享受する権利を有しており、医療サービスは負担なしで保障されるべきである。

住宅は、政府・財界の持ち家政策によって、公共財としての住宅が個人負担によって、多額の長期ローン（借金）で建設されている。人間としての尊厳、プライバシーが保障され、健康で文化的な最低限度の生活を営むことのできる住空間を確保した低廉な公共住宅を建設することは、国家と自治体の責務である。住宅費は住居形態（持ち家、民間借家、公営住宅）や地域間によって、全国一律ではないが、文化的最低限度の生存権を保障するためには、各地方における公営住宅と同等の補助をおこなうべきである。

教育費については、小学校、中学校、高等学校、大学などの授業料は無償にするべきである。憲法26条で「義務教育は、これを無償とする」と規定しているが、高等学校進学率が98%にもおよぶ現実を直視するならば、高等学校の経費を無償化することは当然のことであり、大学についても無償にすべきである。日本の高等教育にかかる費用は、憲法26条が保障する教育の機会均等を損なうほど高学費であり、日本の高等教育機関の私費負担割合は56.9%で、OECD加盟30ヵ国中3番目で、世界の水準から見れば異常な高さである。欧米では学費は無償か安価で、

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

奨学金も返還義務のない「給付制」が主流となっている。政府は、国際人権規約（社会権規約）の「高等教育の漸進的無償化」（第13条2項C）をいまだに留保している。こうした国は日本、マダガスカル、ルワンダの三国だけである。国連社会権規約委員会は2001年に、日本政府に対して同条項の留保の撤回を勧告し、06年6月末までに報告を求めている。政府は、受益者負担主義をやめ、大学の学費値上げを起こさない予算措置を講じるとともに、「高等教育の漸進的無償化」条項の留保を撤回し、高等教育の家計負担を軽減する方向に踏み出すべきである。

3) ナショナル・ミニマムの水準

「健康で文化的な最低限度の生活」という場合、肉体的・物理的再生産のための家計収入と支出だけではなく、生産力の発展を反映した文化的水準を反映した最低限度の生活でなければならない。このことについては、さきにみた厚生省社会局保護課長の小山進次郎氏も認めている。また、朝日訴訟での最高裁判所判決も、貧困についての考え方は「文化の発展、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定要素を総合考察」して決定されると判断している。

しかし、それが現実的に、今日の時点における具体的水準とはどのようなものであるかという点については、きわめて階級的・政治的で論争的問題である。

当プロジェクトは、①実質可処分所得による最低生活の保障、②生活費非課税、③医療サービスは無償、住宅費の公営住宅並み補助、教育費無償などの諸原則基準が、ナショナル・ミニマムの基準として確立されるならば、「健康で文化的な最低限度の生活」を維持する水準の基礎条件ができたと考えている。この水準を具体化するうえで、国民共同での合意を形成することが重要であると考える。

そうした国民の合意形成をすすめるうえで、アマルティア・センが提起する「生活の機能」＝「生活の質・福祉」の考え方（アマルティア・セン著『不平等の再検討』、1999年、岩波書店）は、検討に値するひとつの参考素材となろう。

センは、第1に基本機能として、「適切な栄養を得ているか」、「雨露をしのぐことができるか」、「健康状態にあるか」、「避けられる病気にかかっていない

か」をあげている。第2に複雑で高度な機能として、「読み書きができるか」、「移動することができるか」、「人前に出て恥をかかないでいるか」、「自尊心をもっていられるか」、「社会生活に参加しているか」をあげている。

4) 財政保障

ナショナル・ミニマム確立のための国民共同の合意形成にとって、財政問題は最大の論点のひとつであろう。日米支配層は、テロ対策や北朝鮮の核実験・ミサイル実験などを口実に、日米軍事同盟の国際的規模での展開のための米軍基地強化、ミサイル防衛網強化など軍事予算の増強や国際競争力強化のためを口実に、大企業優遇税制の強化などを強行している。支配層は、このための予算確保は聖域とすることを前提に、予算がないからといって、「小さな政府」論にもとづくイデオロギー攻撃を強化し、労働者・国民にたいする全面的な収奪政策を推進している。国がすべての国民に責任をもつべき医療・年金など社会福祉や社会保障の制度を「受益者負担原則」強化で改悪し、それらを国民収奪の道具に転換している。社会福祉安定財源調達を口実に、消費税増税など増税をおしつけている。

ナショナル・ミニマム確立の運動と政策は、日米支配層が強行する9条改悪を軸とした憲法の全面改悪、米軍の指揮下で公然と海外で戦争するための日米軍事同盟強化路線に対決し、憲法を労働者・国民の全生活と権利に活かし、労働者・国民生活と権利破壊を防止する国民共同の運動であり、政策である。したがって、ナショナル・ミニマム確立にとって、軍事費の増加をおさえ、削減することが不可欠の条件となる。

また、日本の税金の使い方が、発達した資本主義諸国と比べて、予算が社会保障費よりもゼネコン型公共事業費に多く使われるという逆立ち予算となっている。これを発達した資本主義諸国並みに、公共事業費よりも社会保障費に多く予算を組むことがつよくまとめられる。こうした、予算運営を当然の前提として、以下の4つの柱が重要であると考える。

①大企業の社会的責任：内部留保の一部を国民生活の充実に社会的に還元する

大企業は、政府の手厚い大企業優遇税制やリスト

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

ラ支援政策によって、首切り・人減らし・無権利で不安定な非正規社員の増加、賃金切り下げなどのリストラ「合理化」を強行して、史上最高の利益を謳歌している。資本10億円以上の大企業がたくわえている2005年度の内部留保は、205兆円という膨大な金額になっている。この額は景気の変動に左右されることなく、一貫して増加傾向にあり、1990年度と比較すると2倍となっている。

大企業が、これだけの巨額な費用化された隠し利益である内部留保を保有していること自体、国際的にみてきわめて異常な事態といわなければならない。正常な企業活動に不必要的巨額な内部留保は、資本の正常な回転を阻害し、投機資金や政治資金、腐敗の源泉となっている。大企業の巨額の内部留保は、労働者の強搾取、中小企業に対する強収奪、国による優遇税制と支援策などによって蓄積したのであるから、内部留保の一部を社会的に還元するのは当然である。それは、労働者の賃上げをはじめとした労働条件の改善・向上、中小企業の下請単価（工賃）の引き上げ、大企業優遇税制の廃止による大企業にふさわしい納税などとして社会的に還元されるべきである。このことは、日本経済の正常な再生産・持続可能な発展にとっても重要なことである。

②累進課税による応能負担

憲法は13条（個人の尊重）、14条（法の下の平等）、25条（生存権）、29条（財産権）で税金の応能負担原則を要請している。この原則を民主的税制として具体化したものが、累進税による応能負担原則である。

自民党・公明党連立政府は、大企業優遇税制の強化と大企業と大資産家の減税を推進する一方で、労働者・国民に対しては消費税率の大幅引き上げなど大増税を押しつけ、税制は民主的原則に逆行した逆累進課税・逆立ち税制となっている。にもかかわらず、政府の「骨太方針2006」や政府税制調査会は、史上空前の利益を謳歌している大企業や大資産家には減税をする一方で、労働者・国民には社会保障の安定財源確保を口実に、消費税大増税のくわだてを公然と表明している。すでに、定率減税の廃止や各種控除の縮小・廃止などによって、年収300万円のサラリーマンの増税倍率は33.1倍となる一方、年収2億円の資産家の増税倍率は、わずかに1.04倍にすぎないという異常な逆累進税制がつくられている。大

企業の法人税は1986年度の43.3%が現在30%へと13.3ポイントも減税されている。

逆累進課税による労働者・国民生活破壊を防止し、国や地方自治体の財政基盤を民主的に再確立するためにも、累進課税による応能負担原則を強化すべきである。

③課税最低限を引き上げる

政府は、「日本の課税最低限は欧米諸国に比べて高すぎる。一番高い」という口実で、03年の「税制改正」で配偶者特別控除を廃止した。これは事実に反するデマゴギーである。課税最低限を、欧米と比べると、高いどころか最低になっているというのが実態である。

サラリーマン4人世帯の課税最低限を円換算で比較すると、アメリカは357万円（子どもが2人とも17歳未満の場合は446万円）、イギリスは359万円、ドイツが500万円、フランスが402万円となっている。日本は325万円であるから、5カ国中一番低い。

「生計費非課税」の一番の基本は基礎控除である。その額が日本は欧米諸国と比べて38万円と非常に低い。ドイツの基礎控除は103万円である。ドイツも92年までは50万円程度であったが、憲法裁判所が、この基礎控除は低すぎて最低生活費に不足し憲法違反であるとする判決をしたため、ドイツ政府が引き上げたのである。イギリスは94万円である。両国と比較して日本の38万円という基礎控除は、憲法25条をもつ国としてふさわしくない額であることはあきらかであろう。

独身サラリーマンの課税最低限は1,144,000円である。政府税調が打ち出した配偶者・扶養・特定扶養控除すべてを廃止した場合、4人家族で、独身者並みの年間1,144,000円は、毎月95,333円ということになる。これは、生活保護基準による生活扶助と比べてもあまりにも低すぎるといわなければならない。たとえば、前述した東京都の生活保護標準4人家族の生活保護費は月273,390円で、うち生活扶助基準額は月191,670円であるから、それと比べても、4人世帯のサラリーマンの課税最低限が月95,333円ということは、生活保護の基準額の半分以下ということになる。

あまりにも低い日本の基礎控除を補うために、給与所得控除や配偶者控除、扶養控除などが実施され

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

てきたが、自民党・公明党連立政府は、これら各種控除を廃止・縮小することによって、低所得者を丸裸にして、強税収奪政策で生活破壊の道を歩ませている。所得税や住民税の増税、定率減税の廃止、各種控除の縮小・廃止などはてしない庶民増税によって、年収500万円の4人家族で55万円の大増税を押しつけられることになる。

こうした国民生活破壊の税制をやめさせ、消費税増税や基礎控除をはじめとした各種控除を元に戻し、課税最低限を引き上げることが、最低限度の国民生活を維持する上で、絶対に必要である。

④給与所得控除の上限を取り扱う

自民党・公明党連合政府と政府税制調査会は、給与所得控除の水準が「実際に給与所得者が支出している必要経費に比べて多すぎる」として、控除を縮小・廃止しようとしている。定率減税廃止とともに給与所得控除や配偶者控除、扶養控除の廃止・縮小などの「控除見直し」は、サラリーマンをはじめ、自営業者や農家、年金生活者など幅広い国民に増税の痛みを押しつけることになり、生活破壊を促進する強税政策といわなければならない。

所得税は、収入から必要経費を差し引くことで、課税対象になる金額（所得金額）を算出して決定されることになっている。必要経費を算出するのが困難なサラリーマンには、「概算控除」として給与年収額におうじて給与所得控除が設けられてきた。具体的には、年収180万円以下の場合の給与所得控除額は収入金額の40%（控除額が65万円以下の場合は65万円）、180万円超～360万円以下の場合は収入金額の30%+18万円、360万円超～660万円以下の場合は収入金額の20%+54万円、660万円超～1,000万円以下の場合は収入金額の10%+120万円、1,000万円超の場合は収入金額の5%+170万円などと、収入に応じて控除額を算出し、これを年収から差し引いた上で給与所得を算出している。

この「概算控除」制度にもとづく給与所得控除は、サラリーマン（給与所得者）は労働力を売ることのみによって収入をえており、病気やけがなどの不測の事態などで、働くことができなくなれば、たちまち収入を得ることができなくなるという、給与所得者の立場の弱さを考慮し、税負担を軽減させるために設けられた制度である。これを縮小するというこ

とは、サラリーマンの生計費に課税することになり、「生活費非課税」という税制の民主的原則を破壊することにほかならない。

たとえば、年収500万円のサラリーマン世帯（妻は専業主婦、子ども2人）の増税額で具体的に試算してみよう。現在は、給与所得控除154万円、社会保険料控除50万円、基礎控除38万円、配偶者控除38万円、扶養控除38万円廃止、特別扶養控除63万円で、課税所得税119万円となり、納付税額9.52万円である。これが、控除の縮小・廃止が強行されると、給与所得控除は77万円（半減と仮定）、社会保険料控除50万円、基礎控除38万円、配偶者控除・扶養控除・特定扶養控除は廃止（仮定）となり、課税所得335万円、納付税額は34万円と、納付税額は3.6倍となる。つまり現行、154万円の給与所得控除が、77万円に半減になるだけでも、所得税で77,000円、住民税では53,000円、合計130,000円の増税となる。

給与所得者についても、概算経費控除の選択の余地を認めつつ、事業所得者と同様に、原則として研修・学習控除など労働力を維持・発展させるために必要な経費をすべて実額経費控除にもとづき、申告納税を求める、給与所得控除の上限を撤廃すべきである。

5) ナショナル・ミニマム基本法の構成と運営・参加

憲法25条が国の責任として、すべての国民に保障している「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を支えるに足る最低生計費を基礎に、ナショナル・ミニマムを実現するためには、第一に、支配層のナショナル・ミニマム、個別ミニマムを切り下げ・削除しようとする攻撃と国民共同の運動と政策で対峙し、それらの攻撃を許さないことが必要である。第二に、それらの運動と政策とむすびついていることであるが、ナショナル・ミニマムの基礎となるべき最低生計費についての国民的合意形成をつくりだす運動と政策が必要であることはいうまでもない。

ナショナル・ミニマムをどのように確立し、それをどのように運営していくかといった課題について詳細な青写真を議論することは、この課題での運動と政策にとって緊急で必須の問題ではない。むしろ、この点の議論を先行させることは、運動と政策にとつ

て否定的な影響をあたえかねない。したがって、当プロジェクトは、そのような意味から、この問題については、国民共同の運動と政策の発展によって形成されていく問題であると考えており、この問題については禁欲的である。しかし、国民的共同の強化・発展を願って、そのイメージは以下のような柱のようなことが考えられるかもしれないという意味で、柱のみを提起しておく。

①ナショナル・ミニマム基本法

憲法25条を基本法とするナショナル・ミニマムに関連する法律は、現在、労働基準法、最低賃金法、生活保護法など、個別の実定法として確立・運営されている。その基準も個別実定法ごとに異なっている。これらナショナル・ミニマムに関わる現在の個別実定法を、憲法25条との関連を明確にして、ナショナル・ミニマム基本法として確立し、統一的基準で運用し、国民生活の最低限保障をおこなう。

②ナショナル・ミニマム基本法の構成

ナショナル・ミニマム基本法は、憲法25条を具体化した、国民生活の最低保障をおこなうための総合的で体系的法律となる。この基本法の構成は、たとえば、第1章=最低賃金、第2章=生活保護など、従来からある、労働者・国民生活の最低限を保障する諸制度を充実し総合的に体系化した構成となろう。

③主務官庁

ナショナル・ミニマム基本法の適用範囲は国民諸階層におよぶため、主務官庁は内閣府となろう。

④国民の参加

その運営にあたっては、利害関係のある国民諸階層が参加する制度を保障することが、絶対に必要である。

⑤罰則

ナショナル・ミニマム基本法が効果的に運用されるためには、それに違反するものへの適正な罰則も必要となろう。

5. ナショナル・ミニマムを確立する運動課題

大企業・財界の利益最優先政策を支援・推進する自民党・公明党連立政府の悪政によって深刻になっている労働者・国民生活の崩壊をくいとめ、憲法25条がすべての国民に国の責任として保障する健康で

文化的な最低限度の生活を実現するためには、財界・政府による労働者・国民に対する全面的な搾取と収奪攻撃に反対し、すべての国民の健康で文化的な最低限度の生活基準であるナショナル・ミニマムを確立する国民共同の大運動を、9条破壊・憲法改悪反対、海外で戦争する国家体制づくり反対、平和と民主主義擁護、労働者・国民の生活と権利の改善・向上などを、前進させる必要がある。

①共同して反撃を

ナショナル・ミニマム確立運動にとって、第一に、最低賃金制度の改悪や生活保護制度の改悪など、個別ミニマム攻撃に反対し、労働者・国民諸階層の要求を前進させる運動と政策を相互に支えあうことが必要である。

②相互学習=攻撃と要求の共通性の確認

支配層の各個擊破・分断攻撃に共同して反撃をおこなうことは、要求実現にとって必要不可欠な前提条件であるが、この国民共同は、労働者・国民諸階層にかけられている個別ミニマム攻撃の共通性と要求実現のための国民的運動の共通性と必要性を相互に学習・確認しあうことになり、ナショナル・ミニマム確立運動を強固にしていくにちがいない。

③最低生計費の国民的合意形成

ナショナル・ミニマム確立にむけた国民共同を強化するうえで、生活実態にもとづく最低生計費の国民共同の算定、国民的合意形成が重要である。最低生計費調査は、単位労働組合や産業別組合、地域労働組合などが個別に、あるいは共同して、憲法25条を実現する立場を堅持して、おこなうことが第一歩となるのかもしれない。しかし、最低生計費にもとづくナショナル・ミニマム基準についての国民的な合意形成にとって、農民や零細商工業者など国民諸階層の最低生計費の調査・分析運動と連動することが、その確固とした土台をきずくにちがいない。

④ナショナル・ミニマム確立のための対政府要求運動

ナショナル・ミニマム確立のための国民共同の運動にとって、憲法25条にもとづく国の責任である、健康で文化的な最低限度の生活を保障する基準を破壊する、支配層のさまざまな攻撃に反対すると同時に、憲法25条にもとづく諸要求実現のための対政府要求運動を、国民共同で強化することが必要である。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

II ナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況

はじめに

「格差社会」をめぐる論議が論壇を賑わせている。貧困と格差が重要な社会的争点として浮上してきたことは歓迎すべきことではあるが、事態はそう単純ではない。貧困と格差を分離して論じたり、極端な場合には貧困や格差を容認すべきとする主張まで出てくる始末である。貧困や格差が21世紀の日本でなぜこのように深刻化したのか。この問題は1990年代以降の失業や貧困を増大させた日本経済の状況とともに、そうした状況下で国民生活の最低限（ナショナル・ミニマム）を保障するセーフティ・ネットを縮小・解体させてきたことの結果でもある。

増大する貧困と格差を防止するためには、ナショナル・ミニマムを実効性あるものとして確立することが不可欠であるが、今日の貧困・格差論議の多くにはこのナショナル・ミニマム論の視点が希薄である。むしろナショナル・ミニマムを超える水準が既に実現されており、このことを論じる必要がないかのような主張やセーフティ・ネットを縮小・解体させるための道具立てとしてナショナル・ミニマムを持ち出していく議論もある。ここではこうしたナショナル・ミニマムをめぐるイデオロギー状況をとりあげ、ナショナル・ミニマムを実効性あるものとして確立するために、どのような理論的な課題があるかみることにする。

1. ナショナル・ミニマムをめぐる今日的論点

1) 社会保障をめぐる論議とナショナル・ミニマム

今まで続く社会保障・社会福祉領域におけるナショナル・ミニマム論の理論的転換の画期となつたのは、1995年7月の社会保障制度審議会の勧告「社会保障制度の再構築－安心して暮らせる21世紀の社会を目指して－」である。この勧告は社会保障を「みんなのために、みんなでつくり、みんなで支えていくもの」として、自立と社会連帯を強調し、憲法25

条に規定された「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を国が保障することを根拠にしたそれまでの社会保障観を転換させた。この転換を支えていたのは、日本の社会保障制度が「先進諸国に比べそん色のないものとなっている」、「その給付はもはや最低限度ではなく、その時々の文化的・社会的水準を基準と考えるものとなっている」という社会保障に対する現状認識であった。

このナショナル・ミニマム超過論ともいべきナショナル・ミニマム否定論は、社会保障の対象が一部の貧困者に対する「貧困の予防と救済」から「国民全体の生活保障」へと変容してきたという認識とセットになっている。ここではナショナル・ミニマム保障の対象として一部の貧困層が想定されており、社会保障の対象が自助や負担能力のある国民層へと拡大するにつれてミニマムが「その時々の文化的・社会的水準」（「健やかで安心できる生活の保障」）へ上昇してきたと把握されている。このミニマム超過論、社会保障の対象拡大論は受益者負担の根拠づけとされることとなった。

ナショナル・ミニマムの実効性に対する検証を欠いたナショナル・ミニマム超過論は、暗黙のうちに「豊かな社会」論を前提にしていた。「豊かな社会」では、ミニマムを超えた「その時々の文化的・社会的水準を基準」として、多様で高度なニーズに対応することが社会保障や社会福祉の課題となるとするのである。こうしてナショナル・ミニマム論は社会保障が「貧困の予防と救済」を主要な任務としていた戦後期の古い衣装として脱ぎ捨てられ、社会保障や社会福祉の主要な舞台は、応益負担をベースにした契約と選択による多様で高度なニーズへの対応へと移るとされる。このようなナショナル・ミニマム否定論はその後、「社会福祉基礎構造改革」を経て今日まで続いている。

このナショナル・ミニマム超過論は「健康で文化的な」ミニマムの水準を極めて低位に固定し、しかもその対象を著しく限定するというナショナル・ミニマム政策のもとで、国民の増大する社会保障・社会福祉要求を応益負担容認へと誘導する理論装置と

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

もなっていた。しかし、1990年代後半以降、失業と貧困がいっそう増大するなかで、事実上のナショナル・ミニマム欠如ともいべき国の政策は、低位に設定された公認のナショナル・ミニマムの水準以下の人々を多数顕在化させることとなった。その結果、ナショナル・ミニマム超過論という形でのミニマム否定論は説得力を著しく低下させた。

こうしたなかで新たなセーフティ・ネット論が登場し、ナショナル・ミニマムが再定義されることになった。1999年の経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」は、新自由主義による日本経済の危機突破の診断と処方であるが、そこでは国民の不安の高まりが「日本型の雇用・賃金システムや手厚い社会保障システムが制度としてのサスティナビリティー（持続可能性）を失いつつあることに起因」するとして、「新しいセーフティ・ネットの構築」を主張している。この「新しいセーフティ・ネット」は、「努力の甲斐なく倒産したり、失業した人たちに対して」、敗者復活のために用意されるものであり、「何も努力しなくとも豊かな生活ができる仕組みではない」とされる。

この敗者に用意されるセーフティ・ネットの水準は一応「健康にして文化的な生活」（ナショナル・ミニマム）を保障するとしているが、「このレベルを高くしすぎると、モラルハザードが生じるだけでなく、非効率な大きな政府を作り上げることになる」と、きるだけ低位に設定することを示唆している。またセーフティ・ネットの現状について、この答申は「たいした努力が見られなくても所得を保障するという過度の生活保障機能が存在」しているとか、「政府が民間に介入し全面的に生活を保障する『大きな政府』型セーフティ・ネット」であると認識しており、これまでのセーフティ・ネットを「過度の生活保障機能」をもつとか、「大きな政府」型セーフティ・ネットであるとして否定している。

経済戦略会議のセーフティ・ネット論、ナショナル・ミニマム論は、社会保障制度審議会の勧告のナショナル・ミニマム超過論（「健やかで安心できる生活の保障」へ上昇）を下敷きにして、結論を正反対に向いている。すなわち、現在のミニマム保障が「全面的」で、かつその水準が「過度」になっているので、再度、ナショナル・ミニマムの水準に引き下げるべきとする。こうして新自由主義の「小さな政府」論とセットになってナ

ショナル・ミニマム引き下げを先導するナショナル・ミニマム論が復活することになった。

この「小さな政府」型ナショナル・ミニマム論が社会保障をどこに導こうとしているかをあからさまに示しているのが、2006年5月に発表された経済同友会の提言「社会保障制度を真に持続可能とするための抜本的・一体的改革－経済社会の質的・量的変容に対応した新たな理念に基づいて－」（経済同友会はほぼ同じ趣旨の提言「本格的な少子高齢化時代にふさわしい社会保障制度の確立－半世紀を見通した持続可能な医療制度の抜本的改革を中心に－」を2005年にも公表している）である。

提言では社会保障の「最適な保障水準」としてナショナル・ミニマムが想定されている。その「真のナショナル・ミニマム」からすれば、現在の社会保障水準は「必要以上に規模・内容が肥大化し、持続不可能になっている」として、新たな社会保障制度を提案している。その内容は第1に、ナショナル・ミニマム保障を確実に行なうために、「皆で支え、皆で給付を受ける」制度の基盤を構築すること、第2に、ナショナル・ミニマムの肥大化を防ぐ制度の設計・運用、そして第3に、税方式と社会保険方式の適切な活用による制度構築などとなっている。すなわち、65歳以上の高齢者に税を財源とした年金給付を、また75歳以上の高齢者を対象に税による医療給付を行ない、74歳以下は社会保険による給付を行なうという「国民皆年金制度・国民皆医療制度」が構想されている。

公的年金は「ナショナル・ミニマムの確保に限定し、それを超える部分は、私的年金へと移行」させ、「必要最低限の水準を保障する基礎部分」（月額7万円）はナショナル・ミニマムとして公が責任を負い、税法式（「年金目的消費税」）で賄うとする。現行の厚生年金は清算し、企業が掛金の半分を負担する民間金融機関の提供する私的「新拠出年金」へと移行させる。医療制度は75歳以上を対象とする高齢者医療制度を創設し、ナショナル・ミニマムとして「適正な医療サービスを原則定額制」で給付し、財源は税および原則3割の自己負担で賄う。また介護制度は公的給付の対象を「真に介護を必要としている人々へのサポートに重点化し」、「要支援1・2」、「要介護1」を公的保障の対象から除外し、自己負担割合も2割化することなどが示されている。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

このように復活した「真のナショナル・ミニマム」論は、制度の持続可能性を担保するキー概念として社会保障制度抜本改革論の中軸に据えられ、現行社会保障制度の解体再編の先導的役割を担っている。このナショナル・ミニマム論はナショナル・ミニマムの機能限定と水準の引き下げを特徴としている。したがって、このナショナル・ミニマム論はすべての国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障することには徹頭徹尾無関心であり、この提案された社会保障制度改革によって国民生活が、とりわけ低所得で介護が必要な高齢者や障害者がどのような生活状況になるかについては、ほとんど想像が及んでいない。その関心は専ら給付を抑制するために「真の対象者」、「真の弱者」の選別に向けられている。

またミニマムの肥大化につながりかねない「健康で文化的な」という形容詞やナショナル・ミニマム保障が国民の権利であることは周到にはずされている。さらにナショナル・ミニマムを保障する財源についても、大企業や富者の負担に国民の関心が向くことを避けるために、世代間負担の格差は正を強調し、「皆で支え合う」という名目の下に逆進性の強い消費税や高齢者のいっそうの負担増を想定している。

こうした「真のナショナル・ミニマム」論による社会保障改革構想はけっして経済同友会に固有のものではない。政府とともに、財界、労組、地方自治体、マスメディアなどの代表による「社会保障の在り方に関する懇談会」のまとめ（2006年6月）でも社会保障の基本認識は共通している。ここではナショナル・ミニマムの用語は直接用いられていないが、「公助」という言い方でミニマムが語られている。すなわち、「自助」を基本として、「これを生活のリスクを相互に分散する『共助』が補完し」、その上で「自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準・家庭状況などの受給要件を定めた上で必要な生活保障を行なう公的扶助や社会福祉など」が「公助」とされている。そして税を中心とする「公助」は「事後的に救済する救貧の時代」の時代遅れの社会保障であるとネガティブに描き出されている。そして現在の社会保障水準がナショナル・ミニマムを凌駕しているとの前提の下に「社会保障の需要そのものが縮小されるような政策努力が不可欠である」としている。

2) 地方分権化をめぐる議論とナショナル・ミニマム

新自由主義による「小さな政府」構築のための構造改革は、地方分権化という文脈からのナショナル・ミニマム論を浮上させた。「小さな政府」論は中央政府の財政負担の縮減を図るために、中央政府と地方の間での役割分担の再定義を必然化した。この中央と地方の新役割分担論は中央=ナショナル・ミニマム、地方=ローカル・オプティマム（「地域ごとの最適状態」）という枠組みで展開されている。2002年10月に行われた地方分権改革推進会議の最終答申「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」では、次のような組立になっている。

大きな改革の方向として、「国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ」が掲げられ、この実現を妨げている「地方に対する国の種々の関与・規制や補助金等による関与を縮減・廃止し、各地域において、住民ニーズに応じた最適の政策の形成や統合が可能になるような状態を目指す」としている。そして、地方に対する関与をもたらしているものこそナショナル・ミニマムという考え方やその達成の仕組みであるとする。

すなわち、「これまで、政策分野ごとに達成すべき目標値を設定し、それをどの地域でも最低限満たすべき基準である『ナショナル・ミニマム』として、その達成を目指して事業を計画し、実施していく傾向が見られた。しかし、一定期間の努力によって、ひとたびその目標が達成されると、その値を更に引き上げ、次の時代には、それが新たな目標値として達成されるというサイクルが繰り返されてきた。…この目標を達成するために、国は地方に対して多くの関与を行ない、また補助金を通して、それを実現する仕組みを作り上げてきた」というように現状をネガティブに描く。

したがって、「ローカル・オプティマムの実現」のためには、こうした「ナショナル・ミニマム」のような「考え方自体を改め、その仕組みを廃止」し、「補完性の原理」に基づいて、地方の役割とされた事務については、「地方が自主的・自立的に最適の形態

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

でそれを実施できるようにすべきである」とする。ここではナショナル・ミニマムは社会保障の領域以外に、「様々な行政分野において、国民が全国どこでも同等の公的サービスを受けられる状況」やその水準の意味（「広義のナショナル・ミニマム」）として用いられている。そして社会保障制度等狭義のナショナル・ミニマムを含めて既にナショナル・ミニマムが過剰に達成され縮減の必要があるという認識が前提にされている。

ここではナショナル・ミニマムが財政を含めた国の「関与」一般と同一視され、ナショナル・ミニマムの設定と、その達成に向けた国の取り組みが地方分権化を阻む敵役とされて、その廃止・縮減が主張されるという論理構造になっている。地域社会の自主・自立を妨げる国の「関与」という否定的な文脈に、ナショナル・ミニマムを重ねることによって、ナショナル・ミニマムの否定を正当化しようとしている。またここでは「関与」とともに国家責任という観念が放棄される。本当にナショナル・ミニマムの設定やその達成の仕組みが地方の自主性や自律性を損ない、「分権型行政システム」への転換を阻んできたのかについての検証はまったく行われず、専らナショナル・ミニマムの廃止・縮減がすすめば、「ローカル・オブティマム」が実現するかのようなロジックになっている。

しかし、地方間の経済格差、財政格差の是正が行われないままでの、「広義のナショナル・ミニマム」の廃止・縮減は国民生活に深刻な打撃をもたらすことになる。事実、「三位一体改革」の名による国庫補助負担金の廃止・縮減、交付税の削減等によって、財政力の弱い多くの地方では社会保障を含む公的サービスは維持が困難になったり、住民の負担が増加するなど大きな危機に陥っている。こうした事態は、地方分権改革推進会議がいう「国が心配すべきは『格差』ではなく、尊重すべき地域間の『差異』であり、その地域の個性である」などとして放置されることではない。

ナショナル・ミニマムの定義を公的サービス全般に拡大するか否かは別にして、新自由主義による「構造改革」の下で、国民生活の格差、地域間の格差は一段と拡大する傾向をみせており、最低限度「国民が全国どこでも同等の公的サービスを受けられる状

況」を確保することは、今日いよいよ重要な課題になっている。地方分権改革推進会議のように、ナショナル・ミニマムと「ローカル・オブティマム」とを対立させ、ナショナル・ミニマムの否定や縮減の上に、「ローカル・オブティマム」を構想すれば、ナショナル・ミニマムを下回った生活状態が住民の選択や地域の個性として容認されかねない。したがって、ナショナル・ミニマムの確立・充実の上にこそ、「ローカル・オブティマム」を実現する必要がある。

「地方分権へのパラダイム転換」と関連させて、中央政府によるナショナル・ミニマム保障の低下に代わって、地方政府による普遍的サービス供給の重要性を強調するものに神野直彦氏がいる。神野氏のナショナル・ミニマム論と地方による普遍的サービスの提供論は、政府や財界のナショナル・ミニマム論とは異なるが、論壇などでのナショナル・ミニマム論議に大きな影響を与えており、検討する必要がある。

神野氏は「中央政府は国境を管理する政府であるが故に、所得再分配機能や経済安定化機能に必要な手段を手に入れることができ」たが、グローバル化によって、「中央政府も国境を管理する能力を喪失し、地方政府と同様に、所得再分配機能や経済安定化機能を果たす能力を、弱体化させてしまった」という。そして「中央政府が富裕層へ課税する能力を衰退させると、中央政府のナショナル・ミニマム保障能力も弱まるざるをえない。…貧困問題は今日ではほぼ解消され、ナショナル・ミニマムもおおむね達成されたため、選別のサービスへの財政需要は、弱まっているといえるかもしれない。ところが、選別のサービスへの財政需要に代わって、普遍的サービスへの財政需要が高まっている」。

ここで普遍的サービスというのは、「政府が家族やコミュニティの無償労働で営まれていた共同体機能を代替し、あるいはサポートする公共サービス」のことであるが、こうした公共サービスは「地域社会の住民の誰もが、普遍的に享受するユニバーサル・サービス」であり、このサービスへのニーズの多様性や現物給付中心といった性質から、「地方政府が住民の決定への参加のもとにニーズを把握し、その供給を決定していくしかない」とする。これが「中央集権パラダイム」から「地方分権へのパラダイム」

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

への転換の根拠とされる（神野直彦『財政学』、有斐閣、2002年）。

ここではナショナル・ミニマム保障の低下は、二様に説明されている。一つはグローバル化による富裕層への課税能力の衰退にともなう財政的理由によるミニマム保障能力の弱化である。そしてもう一つは「貧困問題」の解消、ナショナル・ミニマムの達成による選別的サービスへの財政需要の低下である。富裕層への課税の引き下げがナショナル・ミニマム保障能力の弱化に影響を与えていたことは事実としても、それはナショナル・ミニマム保障能力の弱化だけをもたらすものではなく、需要が高まっている普遍的サービスの財源にも影響する。神野氏も中央政府のミニマム保障の財源は「所得再分配機能に優れた累進的負担をもたらす租税負担構造を備えるべき」であり、「所得税と法人税を基幹税とする租税体系を維持すべきである」（神野直彦「三つの福祉政府と公的負担」、神野直彦・金子勝編『福祉政府』への提言（岩波書店、1999年）としており、垂直的な所得再分配機能をいかに強化するかという課題の重要性を示している。

二つ目のナショナル・ミニマム保障低下の説明は、「選別的服务」としてのナショナル・ミニマムは既に達成されており、むしろ地方政府による普遍的サービスへの供給問題こそが重要であるという認識へとつながっている。ここではナショナル・ミニマムと「選別的服务」を等置していることや、「貧困問題」の解消、ナショナル・ミニマムの達成という現状認識が妥当かどうかが問われる。ナショナル・ミニマムは「選別的服务」は日本における公的扶助の現状を反映した認識と思われるが、基礎年金や医療サービス、最低賃金などナショナル・ミニマムが必ず選別主義的というわけではない。公的扶助においてもステイグマを解消するために普遍主義的な運営が求められている。

この他、「貧困問題」がほぼ解消し、ナショナル・ミニマムがおおむね達成されたとする現状認識については、大いに異論がある。生活保護の状況一つをとっても、貧困がほぼ解消されたとか、ナショナル・ミニマムが達成されたとかはとてもいえない現状がある。神野氏のナショナル・ミニマム論は地方分権改革推進会議最終答申のように、福祉国家の否定、ナショナル・ミニマムの否定や縮減の上に、

「ローカル・オプティマム」の実現を考えているわけではないが、論理的には類似している。それは地方分権改革推進会議のように頭から福祉国家を否定してはいないが、グローバル化による一国福祉国家の困難論が前提に据えられており、結果として、ナショナル・ミニマムの「選別的服务」への限定というロジックになっているからである。

神野氏は中央政府と地方政府、社会保障基金の三つの政府体系によるセーフティ・ネットの再構築を提唱しているが、そこでは中央政府の役割として「ミニマム保障」が市場社会における人間の生活保障にとって不可欠であることが示されている。そして中央政府のミニマム保障としては、「賃金を獲得できる能力を保有していない者」、「生存に必要な消費財を購入するのに十分な賃金を獲得できずにいる者」、「社会保障基金が給付する賃金代替では、生存に必要な消費財を購入するのに十分ではない場合」などに対する現金給付が考えられている。また地方政府の現物給付についても「地方政府には財政力格差が存在するため、現物給付がミニマム保障に値しない場合が存在する。そうした場合にはミニマム保障をする中央責任は中央政府にある」としている（神野直彦『人間回復の経済学』、岩波新書、2002年）。

神野氏のナショナル・ミニマム論は福祉国家の危機を前提にした中央政府機能の分割の上に組み立てられており、これまでの福祉国家が担っていた社会保険をベースにした普遍的な所得保障+普遍的な社会サービスのうち、社会保険を補足する資力調査を伴った公的扶助のような選別的服务のみを中央政府によるナショナル・ミニマムとして残している。賃金代替の機能を担う政府としての社会保障基金はリスク分散機能に特化させ、所得再分配型のナショナル・ミニマムから切り離される。選別的なナショナル・ミニマムの保障水準がどのようなものかについては、ただ「生存に必要な」とのみ表現されて、具体的に言及されていないので不明であるが、選別主義的なナショナル・ミニマム保障の及ぶ範囲は上記のように就業・非就業を問わず広く設定されており、防貧的ナショナル・ミニマム保障が限定された分だけその役割は大きくなると思われる。

このように地方政府による普遍的サービス供給の重要性を強調する神野氏のナショナル・ミニマム論

は、福祉国家の危機に対応して中央政府によるナショナル・ミニマム保障機能を分散・軽減させようとするものである。確かにその選別主義による救貧型ナショナル・ミニマム保障の及ぶ範囲は比較的広く設定されており、保障水準が「健康で文化的な水準」で、かつまた現行の生活保護にみられる厳格な「補足制の原理」を克服するならば、現在の日本の公的扶助によるナショナル・ミニマム保障よりはましな状態になるかとも思われる。

しかし、このようにナショナル・ミニマム機能を分割してみても、さまざまに批判されてきた福祉国家がかえるナショナル・ミニマム保障の困難性は基本的に克服されず、いっそうミニマム保障機能を喪失されることになる。それはリスク分散型の社会保障基金ははじめからナショナル・ミニマム保障機能をもたず、生活の社会化に対応する地方政府による普遍的サービス供給が地域単位の応益負担原則ということになれば、事後救済型の資力調査を伴う選別主義的ナショナル・ミニマムにこれまで以上の役割が期待されることになる。これでは選別主義的ナショナル・ミニマムの膨張に対する圧力が働きやすくなり、資力調査の強化によってナショナル・ミニマムの空洞化、機能不全がいっそう促進させられることになる。したがって、今日の状況下ではナショナル・ミニマム機能の統合と強化こそが求められるのである。

2. 福祉国家の危機とナショナル・ミニマム

1) 福祉国家とナショナル・ミニマムをめぐる論点

福祉国家においては、「完全雇用を実現するため国家が恒常的に経済へ介入することがケインズ主義によって正当化され、他方社会権思想の浸透によって国家が国民の最低限の生活保障を提供することが求められた」。このようにナショナル・ミニマムの達成は福祉国家の存在理由そのものと理解されてきた。「ナショナル・ミニマムを福祉国家原則として明確に取り入れた」イギリスにおいて決定的な役割を演じたのはベヴァリッジ報告であったが、そこではナショナル・ミニマム達成の仕組みは次のように組立てら

れていた。すなわち、社会保障計画の中核に強制社会保険を据え、この資力調査（ミーンズ・テスト）を伴わない所得保障制度によってナショナル・ミニマムを実現しようとしたのである。

この社会保険は、資力調査を避けるため、富める者も貧しい者も同一の保険料を拠出し、同一の保障を受けるという運営システムをとるため、低所得層の保険料拠出能力に給付水準が規定される構造をもっており、国民生活の最低限保障にならざるを得なかつた。ナショナル・ミニマムはこのようにベヴァリッジが構想した社会保険システムがまさに最低限しか保障できないということを示すものであったが、そのような制度を選択したのは、「国は、保障を組織するにあたっては、行動意欲や機会や責任感を抑圧してはならない。またナショナル・ミニマムをきめるにあたっては、国は、各個人が彼自身および彼の家族のためにその最低限以上の備えをしようとして、自発的に行動する余地を残し、さらにこれを奨励すべきである」と考えたからである（山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告「社会保険および関連サービス』、至誠堂）。

このようにベヴァリッジ報告のナショナル・ミニマム原則は、すべての国民に最低生活水準を権利として保障するという面とその保障水準を「ミニマム」以上にしてはならないという面をもっている。また社会保険によるナショナル・ミニマム保障を補足するために税による「国民扶助」（公的扶助）が用意されるが、それは「社会保険によって包括されないあらゆるニードをみたすため」のものであり、「それらのニードを最低生活の水準まで適切にみたさなければならないが、扶助は保険給付よりもなにか望ましくないものであるという感じをいだかせるものでなければならぬ」とされる。そのため「扶助はかならず扶助が必要であるとの証明と資力調査を条件として支給され、…さらに…稼得能力の回復を早めるように思われる行動をとるという条件のもとで支給される」。

では、社会保険によって保障される最低限度の生活水準とはどのようなものであろうか。「適正な給付額」とされているのは、「一般に正常な場合には他の資産がなくてもその額だけで生存に必要な最低所得を保障するに十分である」と表わされている。そしてそれは「最低生活費によって算定され、給付と拠出の暫定額が示されている。ここでベヴァリッジが

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

算定した最低生活費はラウントリーの貧困調査に依拠しており、ラウントリーと同様に「単なる肉体的能率を保持するための最小限」の生活状態が想定され、その時代や社会の経済や文化を反映した国民生活の最低限では決してなかった。

このベヴァリッジ・プランは、第二次大戦後労働党政権下で具体化され、「国民的最低限原則を漠然と承認した包括的社会保険制度」が確立することになった。このようにして戦後福祉国家に採用されたベヴァリッジ構想によるナショナル・ミニマム保障システムは実効性をもってその目標を実現できたのだろうか。

その後のイギリスでの経験は、社会保険による防貧的なナショナル・ミニマム保障が十分に機能せず、給付水準は最低生活水準以下に下落し、補足的役割とされた救貧的な「国民扶助」に頼る場合が増大したことを見ている。またC. A. R. クロスランドは、1950年代において当初、社会サービスとは考えられていなかった「食料補助金」のような普遍的な消費者補助金が急速に増大して、ベヴァリッジ・プランによる諸給付と選別的な福祉諸サービスの合計金額に匹敵する規模になり、そのことがナショナル・ミニマムの達成を妨げたと指摘している。さらに保健や教育などの現物給付サービスの費用が、「地域が提供しうる最高の水準で提供されるべきだ」という原則によって、「潜在的に警戒すべき様相を呈し始め」、これらが社会保障に対する財政的な危機感を呼び起こしたとしている（C. A. R. クロスランド、関嘉彦監訳『福祉国家の招来1』、論争社、1961年）。

2) 「中産階級のための福祉国家」とオプティマム

このように戦後創設期の福祉国家においても社会保険と普遍的な現物給付サービスによるナショナル・ミニマムの確保は危ういものであり、資力調査を伴う「国民扶助」によってかろうじてカバーされる状況にあった。そしてまた最後のセーフティ・ネットである「国民扶助」も資力調査によるスティグマの付与によって広範な「漏給」を引き起こしていた。福祉国家はそれ以下の国民生活を防止するという言葉の真の意味でのナショナル・ミニマムの実現には成功しなかったのである。

その後、戦後の驚異的な経済成長によって「福祉

国家の黄金時代」を迎えるが、その過程で「福祉国家は、ただたんに、社会のもっとも貧しい者やもつとも困窮した者のために奉仕するだけではなくった。…戦後期の福祉国家の拡充は、…中産階級に属する人びとに利益をもたらす傾向があった」。消費者の立場としては、保健・医療、教育、住宅、交通機関などの普遍的な社会サービスは「貧困者にたいするよりも、中産階級の利益となつた」し、「供給者としての立場としては公的部門における専門職として雇用される機会が増大した」からである（C. ピアソン『曲がり角にきた福祉国家』未来社、1996）。

「中産階級のための福祉国家」のもとで「最低生活保障を超えた生活保障への移行」が求められるが、「普遍主義原則に基づいたサービス提供や現金給付はコスト高であるため、最低限保障以上の政策展開は困難となる。そのため弱者救済ではなく平均的市民の生活保障という文脈では、所得比例型の上乗せが必要になる」（新川敏光『福祉国家の世紀と階級政治』・宮本太郎編著『福祉国家の再編の政治』、ミネルヴァ書房、2002）。こうしてイギリスにおいて均一主義が放棄され、所得比例拠出が採用されて、給付も拠出水準に対応させるものとなった。

「先進国で所得水準が上昇してくると、社会保障は最低保障原則だけでは不十分となり、ベバリッジ原則の見直しが余儀なくされ、所得保障の分野で均一制に代わって所得比例制が導入されるとともに、医療や社会福祉サービスの分野で給付水準が向上し、利用が一般化すると、最低保障から最適水準原則への移行が要請された」という説明は、上記のような状況を反映したものであった（坂口正之「ナショナル・ミニマム」、京極高宣監修『現代福祉学レキシコン』、雄山閣出版、1993）。しかし、福祉国家の発展による「最低生活保障を超えた生活保障への移行」は、普遍主義にもとづくナショナル・ミニマム保障の実現上に構築されたわけではない。

タウンゼントたちの調査研究によって明らかにされたように、福祉国家政策と経済成長にもかかわらず「国民扶助」基準以下やそれと同等の「貧困と極貧」世帯が減少せずむしろ増大しており、貧困が「再発見」されることになった。このように「福祉国家の黄金時代」においてもベヴァリッジ・プランが想定したような防貧的ナショナル・ミニマムは実現で

きぎに、「国民扶助」による救貧的なナショナル・ミニマムによる補完、または「漏給」によるミニマム以下の状態の放置が無視できない大きさで存在した。またタウンゼントたちは、ペヴァリッジのナショナル・ミニマムが「文化的=社会的最低限の生活」ではなく、単に「生理的最低限」にすぎないことを批判した。

3) 福祉国家批判とナショナル・ミニマム

1970年代になり、先進資本主義国における経済危機が深刻化すると、福祉国家批判が噴出したが、とりわけ「ニュー・ライト」からの福祉国家へのイデオロギー攻撃は熾烈を極め、福祉国家政策の後退へとつながつていった。C.ピアソンは「ニュー・ライト」の福祉国家批判を、①「福祉国家は非経済的である」、②「福祉国家は非生産的である」、③「福祉国家は非効率的である」、④「福祉国家は効果的ではない」、⑤「福祉国家は専制的である」、⑥「福祉国家は自由の否定である」の6点にまとめている。こうしたイデオロギーからすれば、福祉国家によるナショナル・ミニマム保障政策は、「自由市場社会の基本原則にたいする、不適切で無原則な侵害」であり、莫大な資源が投入されているにもかかわらず、「貧困と欠乏を除去するのに役立たない」と否定されることになる。

こうした「ニュー・ライト」からの福祉国家批判だけではなく、福祉国家については様々な立場から批判がだされている。前述のC.ピアソンはそれを、福祉国家の発展をもたらした戦後期の経済成長はいちどかぎりであり、限界まで成長した福祉国家でこれ以上の福祉の拡大は大衆の支持基盤を崩すとか、国際政治経済の変化で「国民単位の福祉国家を増進させてきた環境は、ますますそこなわれることになった」とか、戦後の福祉国家をもたらした労資の「歴史的妥協」が双方にとって魅力を失ったとか、福祉国家の成功が国家による継続的な福祉供給の必要性を低下させたとか、豊かな社会になり「消費者は国家行政を通じた福祉にたいする不満をますますつのらせ、市場をつうじて供給される福祉サービスを望んでいる」とか、福祉国家は「成長至上主義および経済成長戦略と結びついており、…人間ほんらいのニーズの総体とは調和しないし、眞の社会福祉を保障することとも調和しない」など7つの命題に整理している。

これらの福祉国家批判と「ニュー・ライト」への政治的支持の拡大によって福祉国家が解体し消滅したわけではないが、福祉国家とナショナル・ミニマムを取り巻く状況は大いに変化している。グローバル化の進展や「脱近代化」などによって、普遍主義的なナショナル・ミニマム保障の前提であった、完全雇用や保健・医療、住宅、教育等の普遍的な社会サービスの提供は揺らぎ、多くの福祉国家でナショナル・ミニマムは選別主義を強め、「連帯主義的で、普遍主義的な、市民権を基礎とする福祉国家から、保険方式の受給資格にもとづく給付を増大させ、貧困者というステigmaを押された人びとの地位をさらに悪化させる方向」に転化してきた。

すでに見たように「ニュー・ライト」からは、「生理的最低限」にすぎないとされたペヴァリッジのナショナル・ミニマムの基準でさえ過剰な福祉として批判にさらされている。またグローバル化によりナショナル・ミニマムのような「国家を主役とする社会的保護政策は、国際市場において一国の競争力を阻害するコストとしてマイナスに評価されるだけでなく、国内的にも有効性をもたないものとして断罪される」状況もある。さらに「労働の柔軟化・多様化」やライフスタイルの多様化のなかで、ナショナル・ミニマムが前提としていた「標準的男性稼得者世帯」が崩壊し、女性や社会的少数派に対して「福祉国家の提供する画一的集権的な社会プログラム」では対応できないというフェミニズムなどからの批判もある。

加えて、ナショナル・ミニマムをはじめとする福祉国家の統合機能に対して、多様性、多元的価値を否定し、「規格化・規律・監視を強める」という「脱構造主義」の指摘がある。そして福祉国家体制の類型論では「社会民主主義的な福祉国家」における「最低限のニーズにもとづく平等よりも、むしろ最高の基準にもとづく平等」の実現こそ望ましいあり方という見方もある。ナショナル・ミニマムはこの言葉が具体的な社会制度と結びついて熱狂的に迎えられて登場した60数年以前とは違い、第二次大戦後の福祉国家のさまざまな実践をくぐり抜けてきており、ナショナル・ミニマムは良きにつけ悪しきにつけそうした経験を通して受け止められている。

したがって、ナショナル・ミニマムを、今日の日本において国民生活の安定や安心を増進させるため

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

のキーワードとして復活させるためには、いま何故、ナショナル・ミニマム保障が必要かを今日の情勢との関わりでその必要性を説明しなければならないし、またこれまでのナショナル・ミニマム概念に向けられた批判を踏まえて今日的なナショナル・ミニマムの内容を豊富化しなければならないだろう。

3. ナショナル・ミニマムをめぐる理論的問題

1) いま、何故ナショナル・ミニマムなのか？

戦後日本の福祉国家化は日本の「擬似福祉国家」と呼ばれるように、その「保障は差別的で低水準であり、依然として家族主義的扶養と企業福利に補わせるもの」であった。最後のセーフティ・ネットである公的扶助さえもその保障水準の低さに加えて捕捉率が低く、そのために生活保護基準以下の制度水準が放置され、「ナショナル・ミニマムの不在」といわれるような状況を生み出してきた。そしてこの「ナショナル・ミニマムの不在」ともいえる社会保障を補完してきたのが「年功賃金」や「終身雇用」などで呼ばれた長期雇用慣行であった。グラン・セルボーンは「社会権付与の水準」と「労働市場と完全雇用」によって、福祉国家の類型化を行っているが、日本は「社会権付与の水準は低いが、完全雇用に対する制度的志向をもっている完全雇用志向だが、小規模な福祉国家」として位置づけている（C. ピアソン、前掲書）。

しかし、1990年代以降のグローバル化とともになう産業の空洞化、雇用の破壊によって「完全雇用志向」も放棄され、「極小の福祉国家」がむき出しで現れることとなった。そして低い社会保障の水準は、この間の新自由主義的「構造改革」政策のもとで、介護保険のような「保険料を支払った上での普遍性」や応益負担を強め、他方で公的扶助等の選別のナショナル・ミニマムの「限定化」を促進してきた。その結果、「最低限保障ほど強く損なわれ、賃金を含め収入の不平等化と悪しき差別化が強められた」。こうして1990年代以降、失業者や「ワーキング・プア」と呼ばれる不安定就業者が膨大化し、また社会保障制度からの脱落者や多重債務者、ホームレス等の極貧層も同時に急増してきた。少数の「勝者」と大多数

の「敗者」からなる「格差社会」の到来である。

グローバル化に対応する新自由主義政策が社会保障制度の普遍主義を縮小し、さらに選別主義をいつそう「限定化」することによって、「底辺への競争」を促進させる傾向は、アメリカや日本だけではなく福祉国家の先進地域であるヨーロッパでも高まりつつある（下平好博「グローバル化と福祉国家—EU諸国のケースー」、小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌』、東信堂、2002年）。つまり、「1990年代以降の世界史がナショナル・ミニマムの解体・再編に向けた歩みを強めてきた」ともいえるのである。

こうした新自由主義政策によるナショナル・ミニマムの「限定化」や「縮小」の動きを容認したり、放置することは、第一に貧困者や社会的マイノリティの生活や人権を劣悪な状態におき、損なうことになる。「生命すら奪われているような事態は、どんな口実を設けようと、一刻たりとも絶対に放置できない」。第二に、ナショナル・ミニマムの「限定化」や「縮小」は、貧困者や社会的マイノリティの悲惨な生活や人権の状態を、「われわれの貧困」とは次元の異なる特殊な状態や問題として捉える意識を醸成する。第三に、こうした意識は、こうした状況におかれた人びとの困難を社会的な原因によって引き起こされたものではなく、個人のリスク・マネジメントの失敗に起因するとする宣伝・誘導と結びついで、ナショナル・ミニマム以下におかれた人びとへの援助を、「フリーライダー」や「リスキーな人びと」など「われわれ」とは無関係の者への費用負担と考える見方を強め、ナショナル・ミニマムの「限定化」や「縮小」をいつそう促進することにつながりやすい。そして第四に、こうした過程をつうじて、「われわれの貧困」に社会的に備える社会保障制度も削ぎ落とされ「縮小」させられ、「われわれ」の労働と生活の不安定性が強まるだけでなく、社会全体の安定性やつながりも損なわれる状況を強めることになる。

したがって、ナショナル・ミニマムの擁護・確立は社会保障などの生存権の限りない後退に「歯止めをかける役割を果たす」ことになるのである。このように今日の「ナショナル・ミニマムの解体・再編」の時期において、ナショナル・ミニマム概念は新自由主義的政策との対決の重要な焦点になってきている。この間、奇しくも政府や財界の側からもナショ

ナル・ミニマムをめぐる論議が精力的に打ち出されてきているのは、ナショナル・ミニマムをめぐるせめぎ合いがあることを物語っている。そうであれば、勤労者の人権・生存権保障という憲法25条を踏まえて、今日の状況下で豊富化させるための、ナショナル・ミニマム概念の再定義を行なう必要がある。

2) ナショナル・ミニマムの再定義

(1)ナショナル・ミニマムでカバーすべき領域

国民が社会的権利としてもち、国が社会的責任として実施しなければならないナショナル・ミニマムが及ぶ「すべての生活部面」とは何を含む必要があるのであろうか。この点についてはこれまで種々の議論が行われてきた。ナショナル・ミニマムを比較的広く捉えているウェップの場合には、法定最低賃金、非自発的失業者政策、生存、余暇、住宅、公衆衛生、教育、環境などが国民的最低限の対象とされている。ロブソンも生存、医療、教育、住宅、栄養などのナショナル・ミニマムを定め、「国家がソーシャルサービスや最低賃金立法、社会保険および政府の施策などによって」貧困原因を除去すべきとしている。今日のナショナル・ミニマム概念にはどのような生活部面が含まれるべきなのであろうか。

成瀬龍夫・二宮厚美氏は「ナショナル・ミニマムの三つの柱立て」として、①現金給付型の所得保障、②現物給付型の社会サービス保障、③人権保障の公的規制・ルールをあげている。①現金給付型の所得保障については、勤労所得の保障と非勤労所得に分かれれる。前者は直接賃金としての最低賃金と間接賃金としての年金、後者は「生活扶助」に分類される。これらの「最低限所得保障の基準を設定する場合の出発点は生活扶助の水準」にあり、「現金給付と現物給付のバランスのなかで設定」されねばならないとする。

最低賃金は「生活扶助の水準以上に設定」されることになるが、それは勤労所得が高くなるのは当然とする「社会通念的常識」と勤労のコストが上乗せされるということによる。年金水準については、最低所得保障としての国民基礎年金にしほるべきかどうかミニマムは「一義的に決まらない」として判断を避けているが、最低賃金の水準を配慮すべきであるとしている。したがって、所得保障は「生活扶助→

最低賃金→年金水準」の順に検討すべきであるとする。

次に②現物給付型の社会サービス保障であるが、これは「保育・教育・福祉・医療・介護等の具体的な対人サービス労働」を現物給付の形で国民に提供することである。この生活部面でも市場的取引にまかされるサービスがあるので、ナショナル・ミニマムの守備範囲をどこで線引きするかという問題が生まれるが、その場合には、社会サービスの特性に照らして所得保障とは異なる基準が必要となる。これらの対人サービス労働では「現場の裁量権や自治保障が不可欠」となるため、「可能なかぎり高い水準で保障されなければならない」。このことを二宮厚美氏は「新福祉国家」の構想と結びつけて、「社会サービスや環境保障を福祉国家の重要な柱とする『新』ではいわばシビル・オプティマム（市民生活の最適保障）をミニマム概念に付け加えることが重要になる」としている（座談会「二十一世紀の社会保障と福祉国家」での二宮厚美氏の発言。『ポリティック』02、2001. 10）。

③人権保障の公的規制・ルールは、ナショナル・ミニマムを保障するために、市場原理に課せられる種々の公的な規制であり、例えば「労働市場では、最低賃金、労働時間、安全・衛生基準、解雇規制、児童労働制限等」が含まれる。社会サービス保障に関しても「施設定員、職員配置、運営基準等規制・ルールが適用され、いわゆる最低基準の充足が求められる」。この公的規制・ルールには「公害防止、公衆衛生、食品安全、建築基準、廃棄物処理等」環境保全のための規制、アメニティ確保のためのルールも不可欠となる（成瀬龍夫・二宮厚美「現代の国民生活とナショナル・ミニマムの意義」、池上惇・二宮厚美編『人間発達と公共性の経済学』、桜井書店、2005年）。

二宮氏らの三本柱のナショナル・ミニマム論は今日の状況を踏まえてウェップ流に広く範域が構成されているだけでなく、論点がよく整理されており、今後のナショナル・ミニマム論議のたたき台になるものである。三本柱のうち、②現物給付型の社会サービス保障と③人権保障の公的規制・ルールの生活部面でのナショナル・ミニマムは、現在の新自由主義的「構造改革」の進める社会保障の縮減と「規制緩

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

和」による「小さな政府」への転換と真っ向から切り結ぶ領域となっている。

②現物給付型の社会サービス保障と③人権保障の公的規制・ルールの内容はまだラフデッサンの段階で、詳しい内容はわからないが、②現物給付型の社会サービス保障についていえば、この「対人サービス労働」が何故、ナショナル・ミニマムに組み込まれる必要があるのかについての説明が必要であろう。この点に関して真田是氏は「生活の社会化」に伴う「生活の共通の基盤の広がりと顕在化」にその根拠を求めている（真田是『社会保障と社会改革』、かもがわ出版、2005年）。社会サービス保障の社会的背景がこのようなものであるとすれば、社会サービス保障を「対人サービス」に限定する必要はないのではないか。

「小さな政府」論が「生活の社会化」に伴う地域における生活基盤整備に対する国の責任まで、産業基盤整備の公共事業と一緒にしてネガティブに描き出し、「広義のナショナル・ミニマム」の廃止・縮減を強めている時であるだけに、社会サービス保障を「対人サービス」にしぶるのではなく、住宅や公共交通などの社会資本としての生活基盤の整備もこの領域のナショナル・ミニマムに包含すべきでないか。また「対人サービス労働」を想定して、この領域ではミニマムではなく「シビル・オプティマム」が基準となるという主張は「対人サービス労働」の目指すべき方向としては是認できるものではあるが、「シビル・オプティマム」にはほど遠い現在の基準さえ縮減・低下が強められているとき、まさに歯止めとしてのナショナル・ミニマムの基準を対置させることが必要ではないかと思われる。

①現金給付型の所得保障については、最低賃金と公的年金、「生活扶助」の3点セットでナショナル・ミニマムが捉えられている。これらをどのように組み立てるかについては種々議論があるにしても、「生活扶助」が保険原理に依らない公的扶助などを指すものとすれば、所得保障におけるナショナル・ミニマムの主要な要素は揃っている。これに付け加えるとすれば、実質的な所得水準を左右する「収奪基準としての所得税・住民税の課税基準」や社会保険料、各種一部負担や減免制度の最低限基準などがある（島田務「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」）

相澤與一編『社会保障構造改革』、大月書店、2002年)。

そしてこれらのナショナル・ミニマムの各要素はそれぞれどのような規定関係におかれているか、またおかれるべきかであるが、これについて二宮氏たちは出発点に「生活扶助」をおき、これを上回る形で最低賃金が決まり、これに左右されて年金のミニマムが決定されると想定している。これは全国一律最低賃金制度が確立していないなかで、生活保護基準が事実上のナショナル・ミニマムの基準になっている日本の現状を反映している。しかし、生活保護基準が他のミニマム水準を規定することにはなっておらず、最低賃金の水準も、基礎年金水準も生活保護基準を下回る状態となっている。

こうした「生活扶助」を「出発点」とする考え方に対して、雇用・失業や労働条件が悪化し、「労働者・国民が貧困化し、生活難におちいついく情勢のもとでは、労働のミニマム保障において、いくら生活のミニマム保障の必要性を説いても説得力がない。したがって、所得保障としてのナショナル・ミニマムの保障は雇用・労働の保障が大前提となる。そして所得保障の水準は勤労者の稼得収入水準、とくに勤労者の多数を占める現役労働者の全国的賃金水準の最低限によって規定されるから、全国一律最低賃金制の確立はナショナル・ミニマム保障の基軸になる」とする考えがある（黒川俊雄・小越洋之助『ナショナル・ミニマムの軸となる最賃制』、大月書店、2002年)。

こうした最低賃金基軸論の論拠となっているのは、「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』保障の名に値する内実を備えた真の社会保障を実現することは不可能である」（工藤恒夫「社会保障の政策目的としての『生存権』保障」、中央大学経済研究所編『社会保障と生活最低限』、中央大学出版部、1997年）とする考え方であるが、確かに普遍主義にもとづく防貧的ナショナル・ミニマムを実現しようとすれば、最低賃金のような就業者の最低限の所得保障を基軸にすべきであるという考え方は当然ということになろう。この最低賃金基軸論が想定する所得保障におけるナショナル・ミニマムは、最低賃金→最低年金水準→生活保護のような関係になる。

問題は日本の現行最賃制度がナショナル・ミニマ

労働総研クォータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

ムの基軸の役割を果たすようなものになっていないことである。この課題はナショナル・ミニマムの確立やその水準の引き上げ運動の担い手を誰に想定するかということとも関連している。日本においては「ナショナル・ミニマムの確立運動は、労働運動ではなく、生活に困窮している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てきた」(岡林信一「日本の所得保障—安心して生活できるナショナル・ミニマムとは？」)という評価もある。もちろん、社会保障運動においても労働運動が中心的な役割を果たしており、ナショナル・ミニマムの確立運動の担い手をあれかこれかということにはならない。

最低賃金、最低年金、生活保護の所得保障における3部分の到達水準の差は、それぞれの運動の担い手の力量の違いだけでなく、交渉相手である政府、地方自治体、企業などとの力関係の状況に深く関わっている。とすれば、3部分の運動力量や社会的影響力、そして政府や地方自治体、企業などとの今日の力関係などをおさえて、ナショナル・ミニマムの確立に向けて一番実現性のある方向を探る必要があると思われる。

(2)ナショナル・ミニマムの水準論—「ミニマム」とは何か？

ナショナル・ミニマムにおける「ミニマム」の水準を確定することは簡単なことではない。前述の所得保障における最低賃金、最低年金水準、生活保護基準などにもそれぞれ「ミニマム」が存在している。現状では生活保護基準>最低賃金>最低年金水準のようになっている。このような逆転が起これば、理論上は現役労働者や基礎年金層にモラル・ハザードが起きて、勤労意欲が損なわれたり、社会保険からの大量の離脱が引き起こされるはずである。国民年金の保険料納付率の低下などにその兆しが見られるにしても、まだ「社会を崩壊に導く」とまでになっていないのは、生活保護への流入が補足制の原理にもとづく厳格な資力調査によってブロックされ、大量的「漏給」が発生し、これが「ワーキング・プア」化しているからである。

現役労働者の所得保障のナショナル・ミニマムとしての最低賃金の水準と就業していない人びとに対する社会保険による所得保障のナショナル・ミニマ

ムとしての最低年金水準と救貧型のナショナル・ミニマムとしての生活保護基準の水準が最低賃金>最低年金水準>生活保護基準という格差関係にあるべきかどうかについては、就業へのインセンティヴや「失業の罠」や「貧困の罠」、または「貢献原則」などによって肯定されてきた。これら複数のナショナル・ミニマム水準間の格差の存在が、民主主義や平等の観点から原理的にどう肯定されるのか、もし肯定されるとすれば、どの程度の格差が許容されるのかなどについて検討が必要であろう。

ところで現時点では生活保護基準が最低賃金水準や国民年金水準を上回っているが、だからといって、それが憲法で保障された「健康で文化的な最低限度」の生活の実現であるかどうかはまた別の問題である。戦後の「朝日訴訟」等の社会保障運動によって、一般世帯との格差は徐々に縮まり、現在の生活保護基準は「水準均衡方式」により一般世帯の消費水準の68%程度で固定されている。しかし、この生活水準は「健康・生命の維持だけに汲々としている生活」であり、けつして「健康で文化的な生活」とはいえない(金澤誠一編著『公的扶助論』、高蔵出版、2004年)。

では「健康で文化的な最低限度」の生活の水準はどうにして決めることになるのであろうか。現在におけるナショナル・ミニマムの水準は、それが救貧的ナショナル・ミニマムであったとしても、ラウントリーなどの「生存水準」=絶対的貧困水準であってはならないだろう。少なくとも「社会的に必要だとされる最低生活の水準」である必要がある。タウンゼントによると、ILOなどが提案した「基本的なニーズ」にもとづくナショナル・ミニマムの水準ということになる。この「基本的なニーズ」には、「家族が私的に消費する最低限度の必需品」(「適量の食料、住居、被服、さらに日常生活用具と家具」など)と「安全な飲み水、環境衛生、公共交通機関、保健や教育、文化施設といった、コミュニティによって、あるいはコミュニティに対して提供される基本的なサービス」が含まれる。

タウンゼントはこの「基本的なニーズ」による水準でも不十分であるとし、「相対的な剥奪(relative deprivation)」を提示している。すなわち、「特定の個人・家族・集団が、彼らが所属する社会のなかで慣習とされ、あるいは少なくとも奨励され受け入

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

れられた、食生活や活動への参加、また生活水準やアメニティに事欠く場合に、彼らは貧困とみなされる」とする。ここでは当該社会の標準的生活様式のミニマムが水準となっている。このようにミニマムの水準は時代や社会によって「相対的」に変化していく。その変化を規定しているのは、第一に人びとの社会生活の変化であるが、加えてその社会、その時代の人びとの社会意識、平等観、民主主義、連帯感などに大きく規定される。また財政状況にも制約される。

しかし、「相対的」なミニマム水準であるとはいえ、なるべく恣意的な要素を少なくした客観的な基準が求められる。この客観性を担保するのが生計費原則である。所得保障におけるナショナル・ミニマムとして、最低賃金や国民年金水準が生活保護基準を下回っているのは、この生計費原則にもとづくミニマム保障が貫徹していないからである。この最低生計費の算定にあたってマーケット・バスケットの手法をとるかどうかは別にして、生計費を基準にしてミニマム水準を決定すべきである。この生計費基準によって、その水準が「基本的なニーズ」を反映するものになるにせよ、あるいは社会慣習による「相対的剥奪」水準となるにせよ、ナショナル・ミニマムの決定過程に多くの国民が参加することができるというメリットをつくり出すことができる。

ナショナル・ミニマムの水準論に関しては、所得保障のような現金給付にはナショナル・ミニマム概念は馴染むが、「非貨幣的な」現物給付にはミニマム概念は馴染まないという見方がある。または対人サービスなどの現物給付はミニマムではなくシビル・オプティマムがふさわしいとする考え方もある。果たして現物給付にはミニマム概念は馴染まないのであろうか。この問題は「生活の社会化」に対応する現物給付型の社会サービスにおけるナショナル・ミニマムに関するものである。もちろん所得保障のミニマムを決めるような方法をそのまま現物給付型の社会サービスにおけるミニマムに当てはめることはできないであろうが、「健康で文化的な最低限度」の水準は確定できるし、また確定すべきであると思われる。それは地方分権論、「小さな政府」論との関連で出てきているナショナル・ミニマムとローカル・オプティマムの主要な争点が、この現物給付型社会サー

ビスのナショナル・ミニマムをめぐっての問題であるからである。

(3)ナショナル・ミニマムの対象論

ナショナル・ミニマム保障の対象をどのように設定するかについては、この対象を個人とするか、世帯とするかの保障の単位をめぐる課題がある。ベヴァリッジ以降の所得保障領域におけるナショナル・ミニマムは男性の片働き世帯をモデルに構築されてきた。このモデルは男性の生計中心者をナショナル・ミニマム以上に引き上げることによって、女性や子どもたちのミニマムも間接的に保障しようとするものであった。こうした世帯単位の考え方や慣行・制度は「性別役割や賃金の男女格差を再生産し、低賃金構造を固定化する」ものであり、ジェンダー・エクイティの観点からは、ナショナル・ミニマムにおける男女の均等待遇原則を踏まえた個人単位化が不可欠となる。

またナショナル・ミニマムの及ぶ範囲は、「ナショナル」=国民国家の「国民」に限定してきた。憲法25条も「すべて国民は…」という形で「国民」の生活における最低限度の生活を営む「権利」を保障している。武川正吾氏の指摘するように、ナショナル・ミニマム保障を含む「福祉国民国家」の市民権は、①国民主義（社会的市民権の適用範囲を国民に限定）、②国家主義（市民権の保護を国家が担う）、③同化主義（单一で均質の身分としての市民権）を国民規模で確立）という特質をもっていた。しかし、グローバル化等によってこれら3つの特質は大きな変容を迫られている（武川正吾「市民権の構造転換」、大山博他編『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房、2000年）。

したがって、ナショナル・ミニマムにおける「ナショナル」をめぐる問題では、第1に権利を「国民」に限定する問題の妥当性、第2にそれを保障する「国家」責任をめぐる問題、さらに第3に同化主義による「国民」化の問題を今日の状況下で再検討する必要がてくる。第1と第3の問題は今日重要な課題として浮上してきている福祉国家における社会的排除を克服する課題と重なる。

第1のナショナル・ミニマムの対象を当該国家の国籍をもつ者に限定する「国民」概念は、グローバル化された状況下ではさまざまな不都合が出てくる。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

国内には定住化している「外国人」のみならず、短期長期にさまざまな形で「外国人」が居住している。これらの国籍をもたない者をナショナル・ミニマムの対象からはずすと、グローバル化した時代に同じ国内で生活していながら「健康で文化的な最低限度の生活」を保障されない人びとが少なくない規模で生み出される。そしてナショナル・ミニマムの適用除外者の放置は、当該「外国人」の労働と生活を悲惨な状態に置くだけなく、国籍をもつ「国民」のナショナル・ミニマムの確保を脅かすことにもなる。

この帰属をめぐる問題は、単に国籍の問題だけではなく、特定の地域社会や組織に属さない非定着型の労働と生活をおくる「国民」をナショナル・ミニマムの適用から排除することもつながってくる。今日、「ホームレス」のような可視化された問題だけでなく、特定の地域社会や組織に属さないで生活している人びとは少なくない。これらの人びとはナショナル・ミニマム保障の最前線における実施機関（福祉事務所等）からは把握できない「国民」であり、また実在していても「存在」しない国民として扱われる。ナショナル・ミニマムの適用にあたってのこうした「よき国民」と非国民との分離は、第3の同化主義による「国民」化とも重なりながら、特定の地域社会や組織に帰属しない国民を非国民化しながらナショナル・ミニマムから排除していくのである。

第2のナショナル・ミニマムの「国家」責任をめぐる問題は、既に見てきたように地方分権との関連で問題になってきている。もっと一般化した形では国民国家が揺らいでいる状況下においてナショナル・ミニマム保障を「国家」=中央政府だけに責任を負わせるわけにはいかない、地方自治体=地方政府や企業、地域社会などの中間集団も責任をシェアすべきである、もっと極端な言い方では自己責任こそ基本であるとするものである。こうした見方は前述の社会保障制度審議会の「95年勧告」のなかでは新しい社会保障理念として「みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくもの」という形で示され、社会保障の「国家」責任論は見事に消し去られてしまった。

そこではナショナル・ミニマム超過論を論拠にして国家責任の解消が図られていたが、今日のようにナショナル・ミニマムの維持が問われるような状況下においてもこの国家責任放棄の理念は堅持され、

ナショナル・ミニマム保障の「公私分担論」、「国・地方分担論」という形で展開されている。こうした国家責任をめぐる論議のあり方は、肝心のナショナル・ミニマム保障がなぜ国家責任でなければならないのかの基本問題が隠蔽され、どの機関や組織がどのように責任を分担しあうかの技術論に問題が矮小化され、すり替えられている。これに関しては真田是氏によって的確な批判（真田是、前掲『社会保障と社会改革』）がなされているが、社会問題の「私事化」の動きのなかで、国家責任、公的責任、社会的責任の否定や縮小を絶えず問うていくことが重要な課題となっている。

(4)ナショナル・ミニマムの策定と参加

福祉国家によるナショナル・ミニマム保障の問題点として指摘され続けてきたことの一つに硬直的で画一的な給付と官僚主義的運営の弊害がある。このことがナショナル・ミニマムを否定するオプティマム論などの論拠となってきたし、公的なサービス供給主体の否定や多様化の論拠ともなってきた。多様でかつ絶えず変化する国民生活を、厳密な基準によって一律に平等にナショナル・ミニマムを保障しようとすると、上記のような弊害が生じてくる可能性があることは否めない。またこの弊害は、国家によるナショナル・ミニマムの保障が「国民」の受動的な給付（権利）の享受とセットになることによって強められる。ナショナル・ミニマムの享受が文字通り「国民の不断の努力によって、これを保持」することでなければ、国民生活の実態を反映したものにはならないからである。

しかし、それらのことによってナショナル・ミニマム保障の国家責任や公的責任を否定したり、縮小することを肯定することはできない。国家責任や公的責任を前提にしたうえで、地方自治体や公益団体、当事者グループ、専門職等の現場に権限や財源を委ねるなど運営の仕方を抜本的に改善することによって弊害を最小化することはできる。また議会を通してとは別にナショナル・ミニマムの策定・運用過程に当事者グループ等の参加が必要となる。加えて当事者グループや専門職団体、住民組織、労働組合等を含む幅広い社会運動による、ナショナル・ミニマム保障の絶えざるチェックという「不断の努力」によって支えられる必要がある。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

3) ナショナル・ミニマム論とセーフティ・ネット論

最後にナショナル・ミニマムとセーフティ・ネット論との関係についてふれておきたい。1999年の経済戦略会議答申以来の新セーフティ・ネット論の問題点は既にふれたように、競争による「敗者」を当然視したうえでのセーフティ・ネット論であり、それでは多くの人びとの労働や生活の安心・安全を保障することはできない。そこでここでは昨今のセーフティ・ネット論をもう少し一般的にナショナル・ミニマム論との関係で取り上げることにする。

(1) 2つのセーフティ・ネット論とナショナル・ミニマム

セーフティ・ネットは、「予想されない万一の事故や予想される事象に備えて、その被害を最小にしたり、損害額の補償、そして将来の所得不足にあらかじめの備えをすること」、それによって「人をして失敗を恐れずに勇気を持った行動がとれるようになること」、そしてセーフティ・ネットは最狭義には生活保護などの公的扶助を指し、広義には死亡、病気、引退、失業などの生活危機に対する対応策としての所得保障政策や社会福祉政策全般を意味するものとして使われている（橋木俊詔『セーフティ・ネットの経済学』、日本経済新聞社、2000年）。しかし、このようなセーフティ・ネットの定義は比較的最近のものであり、セーフティ・ネットが安全対策一般として使用されることも多くなつたために、社会保障などを社会的セーフティ・ネットと呼んで区別している。

以上の定義からも分かるように、セーフティ・ネット概念はリスク予防・分散機能に焦点を当てたものであり、費用の問題もあるのでその保障水準は最低限度になる。しかし、この最低限度は「健康で文化的な生活を営む」最低限保障を含んでいない。したがって、「予想される事象」である高齢期への備えである公的年金の水準もナショナル・ミニマムを下回ることになっている。こうしたナショナル・ミニマム概念を欠くセーフティ・ネット論の隆盛は、福祉国家の危機論と結びついている。

P. ロザンヴァロンは、福祉国家は強制保険によるリスク予防機能（水平的連帯）と再分配機能（垂直的連帯）の「二重機能」を果たそうとしてきたが、「このような形で再分配を継続することの意味」や「平等がまだ将来性のある価値であるか」など「正当性の危機」が生じているとする。また福祉国家の「機械的連帯」は「中間社会組織の分解」によって連帯の危機を生み出すだけでなく、「機械的連帯」の費用を増大させる（廣田明「福祉国家の危機と変容」、前掲、大山博他編『福祉国家への視座』）。こうした「二重機能」の維持危機、「機械的連帯」による「社会的なもの」の消失という福祉国家の危機認識はP. ロザンヴァロンだけでなく、多くの福祉国家危機論に共有されており、ナショナル・ミニマム論から多元的なセーフティ・ネット論へという流れにつながっている。

この「ナショナル・ミニマムからセーフティ・ネットへ」という論議には2つの流れがある。その1つはナショナル・ミニマム超過論をベースにするものであり、前述の社会保障制度審議会「95年勧告」のように社会保障等の水準がナショナル・ミニマムを超える状況になってきてるので、「公私分担」「国・公分担」等による「二重機能」を軽減した多元的なセーフティ・ネットの構築が必要であるとする考え方である。このミニマム超過論には超過しているからナショナル・ミニマム基準を引き下げ、他の多元的なセーフティ・ネットで代替することを求める経済戦略会議のようなセーフティ・ネット論まで含まれる。

もう1つは福祉国家におけるナショナル・ミニマム保障機能の低下論がベースになった多元的セーフティ・ネット論である。こちらは福祉国家のナショナル・ミニマム保障機能の低下をカバーするため、または画一的な給付や硬直的な官僚主義的運営の弊害の克服のために多元的セーフティ・ネットの必要性が説かれる。新自由主義的なケインズ的福祉国家の否定ではない、福祉国家の修正論の多くはこのタイプのセーフティ・ネット論をとっている。二宮厚美氏はこのタイプのセーフティ・ネット論を「社会連帯に立脚したセーフティ・ネット論」と名付け、この議論では社会運動の視点が弱く、「社会保障・福祉のセイフティネットを形成・発展させていく主体が見失われ」ること、また「国民国家の黄昏」を前提にするため「国民国家を建て直し、その力を活用」

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

する視点が欠けているなどと批判している（二宮厚美「方法的市場主義による『市場の限界説』の限界」、前掲『ポリティック』02）。

またこの社会連帯による多元的セーフティ・ネット論は、社会領域での連帯を強調する傾向があるが、この目に見える社会連帯は福祉国家による「機械的連帯」に勝ったり、代替できるとは一概にいえないことも見ておくべきであろう。それは「見知らぬ個々人の間に、国家を媒介として資源が行き来するというつながり」、すなわち、この「機械的連帯」のおかげで「だれに膝を屈すことなく、日々のミニマムが確保されうるようになる」からである。つまり、「最低生活を権利として保障する福祉国家の意義は、愛や慈善や思いやりや支えあいといったものに訴えずに、権利内容が実現されるところにある」からである（遠藤美奈『『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『福祉国家／社会的連帯の理由』、ミネルヴァ書房、2004年）。

(2) 「小さな政府」論の克服とナショナル・ミニマム

これら2つの多元的セーフティ・ネット論は、新自由主義的な社会保障「構造改革」の評価では対極的な立場をとりながらも、国家と個人の中間領域を重視することでは共通のスタンスをとっている。いずれも「小さな政府」を補完する機能を中間領域に求める点ではかわらないが、前者が「小さな政府」を推進し、ナショナル・ミニマムを縮小するための手段として中間領域を活用するものであるとすれば、後者は「小さな政府」化のもとで弱い個人を補完し、ナショナル・ミニマムを補強するために中間領域を強化しようとするものである。

今日の状況下でナショナル・ミニマム概念を豊富化させ、その確立を実現する立場からすれば、2つの多元的セーフティ・ネット論がともに目標や前提に据えている「小さな政府」必然論・容認論を克服する必要がある。新川敏光氏はグローバル化が「国家の自律性を損ない、福祉国家縮小を導く」という仮説に一般的妥当性はない」として、このグローバル

化による福祉国家縮小という言説は「優れて政治的なもの」であり、「福祉国家縮減が政治的決断であるという事実を覆い隠す隠れ蓑」として用いられているとする。また「多元的福祉提供主体」の必要性は認めるにしても、それが「直ちに国家を中心とする公的福祉提供の必要性を否定することにはならない」し、労働の専門化・柔軟化がすすむなかで「一般事務職の周辺労働者化を招く可能性が高いことを考えれば、国家による社会的保護の必要性はむしろ高まる」と指摘している（新川敏光「福祉国家の危機と再編」、前掲、齋藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』）。

したがって、ナショナル・ミニマムの確立を実現するためには、困難なようでも労働運動や社会保障運動など社会運動の力を強めながら、「小さな政府」論に抗して、ナショナル・ミニマム保障を実現する「新しい福祉国家」を追求する必要がある。こうしたなかで福祉国家と中間領域の関係性も、「小さな政府」論における代替・補完関係ではないものとして再構築される。ナショナル・ミニマム保障を実現する「新しい福祉国家」の下で、地域社会におけるさまざまな市民活動は発展することになり、この活動を通じて形成される人と人との結びつける具体的な連帯によって生み出される信頼が、福祉国家による「無機的連帯」を底から支えることになるのである。

また市民の自発的活動・運動は自治体への参加を広げ、民主的な自治体づくりに結びつく。こうした活動や運動を背景に民主的な自治体づくりが、「新しい福祉国家」の形成につながり、「新しい福祉国家」によるナショナル・ミニマム保障が地域等中間領域でのさまざまな事業や活動・運動に結びつくと、地域社会には強固な社会的セーフティ・ネットができる。こうした状態を「福祉社会」と呼ぶとすれば、ナショナル・ミニマムを保障する「新しい福祉国家」とともに「福祉社会」の実現を目指す必要があるだろう。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

III 国民生活の状態とナショナル・ミニマム

1. 労働者の生活とナショナル・ミニマム

1. 「構造改革」下で進行する 「生活崩壊」とその対抗軸の構築

1) 課題と仮説——生活の「社会化」

本論の課題は、変貌する今日の社会における労働者生活=家計を、第1に生活の「社会化」という概念を用いてその構造と運動を分析すること、第2に生活の「社会化」が、今日の階級支配と構造の中で押し進められる場合、その「社会化」は「現代的・資本主義的社会化」としての性格が強くなるが、その家計=生活への作用や影響は何かを明らかにすること、第3に、生産力の発展とともに生活の「社会化」は不可避的に広範化し深化するが、それが前記の「現代的・資本主義」的な方向で進む場合それに伴う「生活崩壊」=貧困と格差構造を明らかにすることである。

そこで、この課題を解くために用いられる概念と、その概念間の関係=理論ないし因果関係の中で生じる諸結果についての仮説を簡単にのべておかなければならぬ。

20世紀は、資本主義の展開の中で生じてきた階級間の矛盾である貧困に対して、何らかの緩和策をこうじる必要に迫られることになる。それが包括的な社会保障体系であり、その前提として完全雇用政策や最低賃金制度などの労働政策があり、住宅・教育・医療や交通通信、水道・光熱などの生活の一般的条件・基盤=「生活基盤」の整備があった。これらは生活の共同化=「社会化」ということができる。これを直接的に「社会化」された生活と呼ぶこととする。

生活の「社会化」のもう一つの筋道は、生産力の発展による消費財貨・サービスの商品化の進展である。生産力の増大に伴う洪水のように個人生活の中に次から次へと入り込む大量生産化された商品としての生活財や、これまで商品化されなかつた家事・育児労働すら、さまざまな姿をとりつつ、商品化さ

れ市場化されたサービスという形をとるようになる。これを商品化を通じた生活の相互依存関係が深化・拡大したという意味で、間接的に「社会化」された生活と呼ぶこととする。

生活の直接的な「社会化」は、労働者世帯の家計を複雑にすることになる。社会保障や生活基盤の運営や維持・管理のための財源として社会負担=税金や社会保険料が、個々の家計から出していくことになる。他方、病気、障害、死亡、高齢、失業などの生活上の事故が発生すれば、社会保障諸制度から現金や現物、サービスという形を取って社会的給付が、個々の家計に入り込んでくることになる。また、医療や教育、住宅など現物での社会的給付が入り込んでくる。社会的規模での資金の循環に個々の家計は巻き込まれるようになる。これらの費用は、生活の一般的条件・基盤であるが故に、また長期的に生活を継続していくために必要不可欠であるが故に、個々の生活にとってはいわば社会的に“固定経費化”される傾向がある。

また、生活の間接的な「社会化」は、生産力の発展・産業の発展によってもたらされたさまざまな商品が、大企業のマスメディアを通じた「宣伝・誘導」により普及し、社会慣習として受け入れられるようになり、社会的な体裁維持に必要なものとして、半ば社会的に“強要”された消費としての性格を持つつつ個々の生活に入り込んでくる。

以上のように、産業の発展や社会制度の発展による生活の「社会化」は、人々の生活に必要なニーズに影響を与え、生活は急速に変化するとともに、貧困あるいは貧困線=最低生活水準に対する考え方も変わってくる。最低生活水準は、ただ単に衣食住が満たされればよいといった飢餓的な絶対的水準から、その時代その社会の変化に対応した産業の発展や社会制度のもとで、社会慣習的な生活様式を満たし社会活動に参加できるような相対的水準へと変化することになる。

2) 「現代的・資本主義的社會化」

「社會化」の舞台となる「社會」なるものは、客観的には一定の歴史段階に応じた社會構成体として存在する。それは階級關係といわれるものが貫く階級的、敵対的な社會集団の合成体である。生産力の発展と相對的剩余価値生産を至上命題とする資本主義社會の下では、「社會化」された生活場面でも、利潤をともなう商品生産化の場面に多かれ少なかれ組み込まれることになる。

20世紀の終盤にはいると、第1にスタグフレーションによる景気の長期低迷、第2にグローバリゼーションの展開、第3に少子高齢化の進展などに、資本主義社會は直面することになる。こうした状況を開拓する方法として資本主義国家の多くが新自由主義に舵を大きく切ることになる。わが国では、80年代の臨調「行革」から95年以降今日に至る「構造改革」として展開される。それらは、これまで國家の責任において実施されてきた社会保障諸制度や「生活基盤」に対する攻撃であった。これらの多くの部門の規制緩和や民営化、商品化を押し進めることにより、国家財政を縮小し民間市場を拡大し、「小さな政府」を目指すことになる。本来、民営化や商品化になじまない部門までも強引にそれを押し進めることにより、新たな貧困や格差が国民生活の中に蔓延することになる。では、新たな「生活崩壊」＝貧困や格差を生み出すメカニズムはどうのように形成されたのであろうか。

82年の臨調基本答申では「高齢社会のピーク時までに国民負担率（国民所得に占める税金や社会保障負担の割合）を50%以下できれば45%以下に抑える」を内容する「活力ある福祉社会の実現」を目指すことになる。この基本方針は「構造改革」にまで引き継がれている。高齢社会のピーク時には50%（スウェーデンでは現在70%を超えている。この段階でわが国では38%であった）をはるかに超えることが予想されることから、それは社会保障や生活基盤に関わる社会的給付の削減を意味していた。それだけ公的責任は後退し、その分それ以上に私的資本が入り込むことになる。例えば、その後、厚生年金の支給開始年齢の引き上げや年金額の引き下げが断行されることになる。また、健康保険の保険給付の割合

を引き下げる事になる。その分、国民は自助努力を強いられることになる。健康保険の保険給付の引き下げは窓口での自己負担部分を増加させ、それを補うために生命保険やガン保険、成人病保険等に加入せざるを得なくなる。また、公的年金を補うために個人年金への加入に頼らざるを得ないことになる。このようにして社会保険制度はなし崩し的に民営化され商品化されることになるのである。

他方、社会保障の負担のあり方もこの間急速に変化することになる。この間、国民年金や厚生年金・共済年金の保険料が増加している。また、国民健康保険に端的にみられるように、国庫負担が削減されその分保険料が増加するとともに、所得に応じた「応能負担原則」が後退し、人頭税的な世帯割に一律に負担する「応益負担原則」が強まっている。社会保障負担が増加し、先に見たように社会的給付が削減されることによって、社会保障のメリットが減少し民間保険との競合関係が生まれる。それにより社会保険への依存・信頼は急速に減退し、民間保険への依存を強める傾向を生み出す。

それは、社会保障だけではない。住宅や教育といった生活基盤に関しても、わが国では公営住宅の比率が低く、持ち家政策が展開されている。教育についても義務教育の完全無償制は実現されておらず、課外活動費や修学旅行費、給食費などの負担が個々の世帯にかかるてくる。高等学校への進学率は9割を超え実質的に義務教育化されているが、授業料を初め教科書代などその負担は個々の世帯にかかるてくる。大学への進学も5割を超える授業料から教科書代、アパート代などの生活費を加えると、4年間に1千万円必要とされている。これら生活基盤の確保には多額の費用を必要とし、多くの国民は住宅ローンや教育ローンに依存ざるを得ないことになる。

消費や生活の「社會化」は、このような高度に発展した資本主義社會のあらゆるものを見商品化する法則が社会保障諸制度や生活基盤にも貫かれ、それらの商品ないしサービスは利潤をともなった商品として提供されることを前提にすると、これらの商品化・有料化とともに、労働力の価値＝賃金が高められない限り、生活の実質的低下をもたらすことになる。生活の「現代的・資本主義的社會化」は、「生活崩壊」＝貧困をともなうところの「社會化」となる。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

また、社会保障諸制度や生活基盤の市場化・商品化が進むことは、低所得層への所得の再分配機能を失うことになる。「現代的・資本主義的社会化」は、低所得層の貧困化を強力に押し進め、格差構造をもたらすことになる。

それでは、わが国における生活「社会化」の現実を、前述の理論=仮説に沿って分析することにする。

2. 生活の「社会化」の進展と 「生活崩壊」と格差構造の形成

まえおき

—分析の具体的用具としての家計費目分類—

まず、具体的分析に入る前に、その分析の用具となるべきわれわれの家計費目分類について説明する必要がある。

ここでの分析は、前述の生活の「社会化」が今日の資本主義のもとで、どこまで、そしてどういう形で進展しているのか、そしてそれは、生活の継続と安全、その豊かさと貧しさなどの点で、どのような性格をもっているのかを明らかにできるものでなければならない。このような点を考慮し、生活の「社会化」の概念に従って、総務省「家計調査」の費目分類を再分類すると、以下のようになる。

「I 個人的再生産費目」、「II 社会的体裁維持費目」、「III 社会的固定費目」という区分はそれぞれの生活の「社会化」のルートの違いによる区分である。I と II は、ともに商品化を通して社会的相互依存関係が深化・拡大するという意味で、生活の前節でいう間接的な「社会化」がみられる費目から成っている。それは、ひとつには、共働きや労働の長時間化、交替制勤務の一般化など、いわゆる労働の全般的な「社会化」に対応した必要生活手段の商品化の拡大・生活の全般的な「社会化」という現代の特徴的な現象といえる。特に、II-①は、高度経済成長期に普及した大企業製品を主とするいわゆる耐久消費財などであり、共働き世帯の増大などによる家事労働の軽減の必要から普及していったものであろう。また、II-②に分類された費目も、共働きによる、女性の社会的活動の広範化などにより、商品化を通しての社会的相互依存関係の深化・拡大のみられる費目である。それはひとつには、さまざまにつきあい、コミュ

ニケーションに不可欠な「交際費」「教養娯楽費」「こづかい」「理容美容費」などから成り、ひとつには「外食」から成っている。こうした費目の節約・削減は、職場や隣近所あるいは親類縁者などとの人間関係を阻害し、「社会的孤立化」の傾向をうみやすい。その意味では、これらの支出は、社会的に“強要”されたものといえる。

さて、次に III に分類した費目は、前節の生活の直接的な「社会化」がみられる費目から成っている。それは、社会の存立および人間の存立にとって不可欠とされる生活の一般的条件・基盤=「生活基盤」とよんだところの、例えば教育、医療、住宅、住環境あるいは交通通信などにわたる費目から成っている。本来的には、それは社会的性格が強く、結局のところ社会に還元されることから社会が共同で負担・「共同化」してゆく必要性が強いのであるが、高度に発展した資本主義のもとでは、とくに今日では「受益者負担主義」が強力に押し進められ、それら施設・サービスの利用料、使用料などさまざまな名称でよばれている負担が、個々の家計に負わされている。しかし、それは人間の存立そのものにかかるため、社会的にいわば“強制”され、その結果として社会的固定費用的性格をもつことになる。

また、「I' 掛買」、「II' 月賦」、「III' 税金・社会保障負担」、「III' 土地家屋・その他の借金返済」、「III'' 貯蓄」といったダッシュをつけた費目は、最も資本主義的な「社会化」の様相を示している。たとえば、月賦や住宅ローンのように、個々の家計がその外側の金融資本の循環に巻き込まれ、高い利子を支払わされながら、社会的に“強要”されたり“強制”された今日の生活の「社会化」に対応している姿を映しだしている。また「貯金」などのように、将来社会的に支出の「強制」が見込まれる教育、疾病、住宅、高齢などの準備金としての意味が強く、それもまた今日の生活の「社会化」への個々の家計の抵抗を意味しているだろう。これらは、具体的な消費財貨の消費状況を示しているものではないが、生活の継続・安定という視点から長期的にみれば、確かに「社会化」を進める消費生活と密着した関係がある。

1) 一般世帯に広がる隠蔽された「生活崩壊」

では、戦後、生活の「社会化」から「現代的・資

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

本主義的社会化」への転換が、家計支出構造にいかに影響したのであろうか。ここでの分析対象は勤労者世帯（2人以上世帯）の平均である。

図1は、先の範疇分類によって類型化された支出構造を示したものである。生活の「社会化」から「現代的・資本主義的社会化」への転換が、支出構造の変化としてはっきりと現れているのがわかる。図の斜線部分が「現代的・資本主義的社会化」を表している。くり返しのべることになるが、「生活基盤」として社会の存立、そしてそれを構成している人間の形成・存立、あるいは人間相互の交流に必要とされる教育、医療、住宅、住環境あるいは交通通信にかかる費用から成り立っている。それらは、その性格上、共同社会の負担として考えられてきたものであるが、今日、ますます個々の家計の中に大幅に固定的負担部分となってきたことを示すものである。また、長期的生活の継続と安定のために必要とされる社会保障・社会福祉の確保のための支出も、税金や社会保険料の増大あるいはこれら社会的給付の削減を自助努力として補うために民間保険掛け金の増大として、個々の家計の中に大幅に固定的負担部分となってきたことを示すものである。臨調「行革」から「構造改革」により「小さな政府」を目指した結果が、個々の家計に大幅な固定的負担部分となつたのである。

これら「現代的・資本主義的社会化」を示す「Ⅲ社会的固定費目」、「Ⅲ'税金・社会保障負担」、「Ⅲ"土地家屋借金・他の借金返済」それに「Ⅲ"保険掛金」をここでは広義の「社会的固定費目」としている。この支出割合は、「現代的・資本主義的社会化」の度合を示すものである。ここでは、その度合を賃金収入への固定的負担がどの程度進んでいるかという意味で「賃金負担度」として観察することにする。

(1)高度経済成長期の特徴

—低い固定的負担と耐久財などの普及拡大—

第1期高度経済成長期における「賃金負担度」の推移をみると、1963年の26.4%から73年の27.5%と、この間ほとんど変化がみられないのが特徴である。それは、収入総額の増加速度が3.08倍であるのに対して広義の社会的固定費目は3.28倍とやや社会的固定費目の方が高いが、賃金の上昇率は社会的固定費目の伸びに匹敵するほど高かったのである。労働組

合運動、特に春闘による賃上げの結果であることは言うまでもない。

その結果として、賃金負担度は比較的低く推移したこと、生活の間接的社会化を押し進めていったといって過言ではない。すなわち、耐久消費財の普及、教養娯楽費や交際費、こづかいなどの拡大となって現れることになる。耐久消費財の伸びを示す「Ⅱ社会的体裁維持費目-①」の支出割合は、1963年の4.3%から73年には6.1%まで拡大することになる。また、教養娯楽費、交際費、理美容サービス、交際費、こづかいなどからなる「Ⅱ社会的体裁維持費目-②」の支出割合は、1963年の21.4%から73年には23.5%まで拡大している。それに対し、食費や被服費からなる「Ⅰ個人的再生産費目」の支出割合は、63年の33.9%から73年の25.6%へと急速に縮小することになるが、これは収入の伸びより食費や被服費の伸びが一般的に低い傾向を示す一種のエンゲル法則が働いていたのである。言うまでもなく、食費や被服費の伸び率は物価上昇率よりもはるかに高く、食生活や衣生活の確実な改善がみられたと推測される。

(2)低成長前期の特徴—臨調「行革」による大幅な固定的負担と生活の圧縮—

第2期低成長前期に入ると、事態は一変する。急激な賃金負担度の上昇がみられることになる。1973年の27.5%から80年には35.2%、85年には40.4%、そして95年には43.2%にまで高まっている。臨調「行革」による生活基盤の民営化や社会保障・社会福祉の商品化が進められ、それらを確保するために大幅な固定的負担が個々の勤労者世帯に覆い被さってきたのである。

それは言うまでもなく、家計収入、その8割を占める賃金の伸びをはるかに超えて住宅費や教育費、医療費、あるいは税金や社会保険料などの固定的負担の伸びが大きかったからである。特に住宅や教育の確保のために、住宅ローンや教育ローンへの依存を急激に高めている。また、民間保険掛金もまた著しい伸びを示している。73年から95年までの家計収入の増加速度は3.52倍であるのに対し、広義の社会的固定費目は5.53倍とその差は歴然としている。この時期の賃上げ率が、固定的負担の伸びに追いついていけなかつたのである。

その結果、まず第1に、固定的負担の大幅な膨張

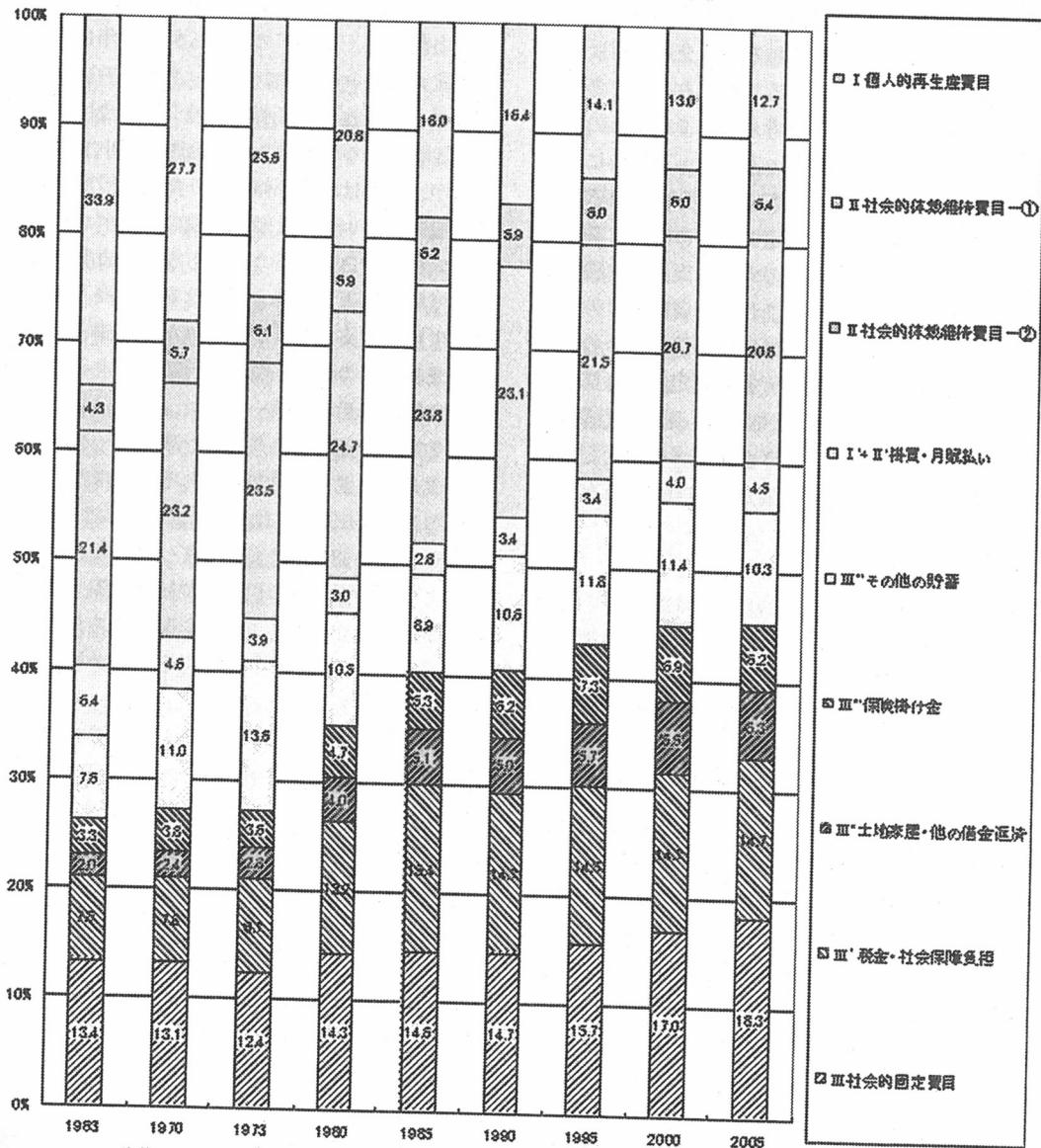
「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

は、特に住宅、教育、医療、光熱水道、交通通信などの生活基盤のための支出として、また長期的な生活の継続と安定のための社会保障負担として、人間の存立に不可欠のものであるために、社会的に「強制力」をもち、社会的に固定化される特徴をもつ。その点からこの支出の膨張は、家計の「硬直化」を強めるものとなる。家計の硬直化は、失業、病気、障害、死亡などの生活上の事故による収入の変動に

きわめて脆く、生活の崩壊をもたらしやすい生活構造を意味している。

第2に、この時期は、低成長下での共働きの著しい増加、労働の長時間化、あるいは三直二直の交替勤務の一般化などがみられた時期である。それは労働の全般的「社会化」といえる。この労働の全般的「社会化」に対応するのが生活の全般的「社会化」—商品化による生活の「間接的社会化」である。そ

図1 範疇分類別、家計支出の割合の推移



資料：総務省「家計調査」より作成 注：「収入総額」は「貯金引き出し」と「繰越金」を差し引いて計算

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

の不足が「社会的孤立化」をうみやすいということから社会的“強要”をともないながら生活の全般的「社会化」は拡大することになる。共働きなどの増加は、一方で既製品、インスタント食品、調理食品、電化製品などの利用を促進し、他方では職場などのストレスの増大に対応した余暇・教養娯楽の必要性を増すばかりではなく、職場などでのさまざまにつきあい、コミュニケーションを不可欠とする。このような形で生活の全般的「社会化」は、労働の全般的「社会化」に対応しているのである。

家電製品を中心としたいわゆる耐久消費財の勤労者世帯の浸透は、高度経済成長期ほどではないにしてもいぜんとして続いている。また、II-②グループとして分類された交際費や教養娯楽費、理容美容サービス、こづかい、一般外食なども、特に80年頃までは家計収入の伸び以上の伸びを示している。しかし、80年頃からは固定的負担の膨張に押されて、その伸びは鈍化している。その結果、その支出割合は80年の24.7%をピークに低下傾向を辿っている。労働の全般的「社会化」とそれに対応した生活の全般的「社会化」との間にゆがみ・矛盾が徐々に進行することになる。

第3に、これまでみてきたように、社会的“強制力”的強いⅢの費目の大幅な増大は、「I個人的再生産費目」に大きな影響を与えていた。Iの増加速度は1973年から1995年の間に1.94倍と実質的には少しも増えていない。というのは、この間の物価もまた2.50倍になっているからである。食費や被服費などが実質的な減少傾向を示しているのである。かくして、この支出割合も1973年の25.6%から1995年には14.1%まで低下している。

こうしてみると、勤労者世帯の消費生活の特徴は、その種の消費の増大が喧伝されているにもかかわらず、労働力の肉体的再生産に必要とされるこのIの支出や社会的体裁を維持するのに必要なIIの支出をおさえながら、社会的に“強制”されたⅢの費目がかなりの速度で増加し続け、消費の自由な選択の余地を狭め、反対にそれだけ「硬直化」が進み、労働力の自由な発達とその自立した生活とは反対に、支配と従属の傾向を増しているのである。しかし、こうした勤労者世帯の生活の圧縮傾向はまだ序の口にすぎない。次の「構造改革」下で本格化することに

なる。

(3) 低成長後期の特徴—「構造改革」下、一般世帯に広がる「生活崩壊」—

1995年以降の今日、「構造改革」の中でリストラが進み、294万人の失業者と4.4%の失業率（2005年平均）と高止まりで推移し、1,633万人、32.6%（2005年平均）にものぼる非正規雇用が増え続けている。また、生活基盤の民営化や社会保障や社会福祉の「構造改革」が進み、公助が後退し自助が促進され、市場原理が導入されこれらの「商品化」が進んでいる。それは勤労者世帯の家計にどのように影響しているのであろうか。

この時期、家計の収入は平均でみると、95年の60万9,856円から2005年には56万2,659円まで低下する。4万7,197円、7.7%の減少である（厳密には97年の62万8,822円が家計収入のピークである。97年と比較すると、6万6,163円10.5%減となる）。戦後上昇を続けてきた賃金がはじめて減少に転じたのである。

この時期には、家計収入が減少する中で、広義の社会的固定費目も減少する傾向にある。しかし、それらの支出は人間の存立に不可欠であるため、“強制力”が働き、その低下速度は収入よりも低く、従つてまたその支出割合である「賃金負担度」はこの間も増加することになる。1995年の43.2%から2005年には45.5%と、家計の「硬直化」は更に進んでいる。

この広義の社会的固定費目の減少傾向は、ひとつには定率減税による効果が一定程度みられたことによるが、逆に社会保険料の増加によって相殺され、その効果は半減している。また、95年までは急速に増加してきた民間保険への依存が、この時期には逆に急速に減少している。健康保険や年金などの社会的給付が減少する中で、それを補う民間保険への依存が低下していることは、勤労者世帯にとって長期的生活の継続と安定に暗い陰をなげかけている。“自助”が声高に喧伝されているが、はたしてそれに耐えていけるのか、その余力・抵抗力が勤労者世帯の中に蓄積されているのか、今後ますますその矛盾は深まる可能性が高いのである。

他方、広義の社会的固定費目の中には依然として増え続けている費目もある。それは住宅、教育、医療、光熱水道、交通通信などからなる「Ⅲ社会的固定費目」であり、住宅ローンや教育ローンなどの返

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

済からなる「Ⅲ”土地家屋借金・他の借金返済”である。これらの支出はその固定的性格がとりわけ強く働いていることを物語っている。

以上のように、いささか複雑な様相を呈しているが、深い矛盾をはらみながらも家計の「硬直化」は進んでいる。それは、結局、他の費目の圧縮・削減をともなわざるを得ないことになる。それはまず第1に、交際費や教養娯楽費、こづかい、一般外食などからなる「Ⅱ社会的体裁維持費目」の②グループに現れる。低成長前期にもその圧縮傾向がみられたのであるが、後期に入ると、その傾向は顕著となり、95年から2005年の間に14,340円、10.9%の削減となっている。従ってまた、その支出割合は21.5%から20.6%に低下している。共働きなど労働の全般的「社会化」に対応した生活の全般的「社会化」との矛盾は明らかとなり、職場、家族、親戚、地域社会の中でのさまざまにつきあい、コミュニケーション、あるいは余暇・教養娯楽に影響がおよび、メンタル・ヘルスの問題や社会的孤立化の傾向を促進する要因となっていると思われる。

他方、Ⅱの①グループと分類された電化製品や自動車を中心とした耐久消費財は、その増加速度は急速に衰えているとはいえ、やや増加傾向を続けている。中でも自動車関係費や調理食品の伸びは著しい。交通手段の民営化により過疎地や郊外では公的交通手段が少なく、通勤や買物、娯楽などに自動車が不可欠となっていることをうかがわせる。共働きに代表される労働の全般的「社会化」は、さまざまな電化製品や調理食品などを必要としているのであり、この点での生活の全般的「社会化」は強力に働いているのである。

家計の「硬直化」の影響は、第2に「Ⅰ個人的再生産費目」と分類された食費や被服費などにみられる。この費目の減少は、すでに90年頃からみられ、他の費目の減少よりも早い時期から始まっている。90年と比較すると、90年の9万530円から2005年には7万1,941円と実に1万8,589円、20.5%もの減少である。この間の物価は4.5%上昇（物価は1998年頃から低下傾向にはいるが、1998年と比較しても物価は3.2%の減少にすぎない）を示しているのであるから、その実質的な減少は24.1%にもなる。この14年間に、実に4分の3に減少したことになる。

こうしてみると、政府自民党の押し進めてきた「小さな政府」の政策は、労働者世帯の固定的負担部分を大幅化し、その結果として生活の「硬直化」をさらに進め、労働力の肉体的再生産に必要なこのⅠの支出や社会的体裁維持に必要となるⅡの支出を削減させながら、強力に押し進められていることがわかる。臨調「行革」の進んだ低成長前期をはるかに超えて、消費の自由な選択の余地を狭め、反対にそれだけ「硬直化」が進み、労働力の自由な発達とその自立した生活とは反対に、支配と従属の傾向を増しているのである。これが、一般世帯に広がっている「生活崩壊」の第1の側面である。

また、「小さな政府」の政策が進めてきた「生活基盤」や社会保障・社会福祉の民営化・商品化の推進は、現金や現物による社会的給付を削減し、その分それ以上に労働者世帯の“自助”を強いることになる。社会的“強制”的ととなった生活の「現代的・資本主義的社会化」に対する対応と抵抗の力が、労働者世帯にどれだけそなわっているか、という点が問題となる。すでにみてきたように、その抵抗は、民間保険への依存という形をとつて進められてきたが、賃金の著しい減少と固定的負担部分の膨張する中で、その抵抗力は著しく弱まっている。そればかりでなく、貯金や財産購入などという形での抵抗の力もまた、急速に衰えている。これら貯金や保険掛金、財産購入などを含めた貯蓄全体の伸びは、95年以降減少傾向をたどり、95年から2005年までの間に2万3,319円、20.0%もの減少を示している。

「家計調査」で示された貯蓄の減少傾向は、その他の指標ではもっとはっきりと現れている。日銀の金融広報中央委員会による「家計の金融資産に関する世論調査」（平成17年）によれば、「貯蓄ゼロの世帯」の割合は、全体で2004年の22.9%から2005年には23.8%まで増加している。1972年にはわずかに3.2%であったことと比べると、その増加は著しい。世帯類型別にみると、2人以上の世帯では04年の22.1%から05年の22.8%であるのに対し、単身世帯では35.1%から41.1%に急増している。また、内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部による「平成16年度国民経済計算確報及び平成12年基準改定結果」（平成18年1月）によると、家計貯蓄率は1973年度の23.1%をピークに徐々に低下傾向を示し、2004年度には2.8%

%まで低下し、過去最低の水準を更新し続けている。これは、マクロ経済である国民経済計算として観察されたものであるが、これによると、雇用者報酬は1997年度の279.6兆円から2004年度の255.4兆円へと24.2兆円、8.7%減となる。その結果、国民所得に占める雇用者報酬の割合を示す「労働分配率」は97年度の73.0%から2004年度の70.7%まで落ち込んでいる。反対に、「企業所得」は97年度の78.3兆円から2004年度の95.6兆円へと17.3兆円、22.1%もの増加となっている。企業所得が増える中で、雇用者報酬は減少し、国民は貯蓄率をギリギリまで減らして耐えている姿がみえてくる。

こうしてみると、勤労者世帯にとって貯蓄とはいえ、将来社会的に支出の“強制”がみこまれる住宅や教育、高齢や疾病などに対する準備金としての意味合いが強く、「現代的・資本主義的社会化」への個々の家計の抵抗を意味するものである。しかし、その抵抗力が急速に衰え、長期的生活の継続と安定度からいえば、かなり弱まっていることをさまざまなデータが示しているのである。“公助”を後退させ“自助”を叫ぶほど、勤労者世帯の“自助”的力が弱まるという矛盾の構造がつくられているのである。これが、一般世帯に広がっている「生活崩壊」の最も際立った第2の側面を表している。

これまでみてきた一般世帯に広がる「生活崩壊」

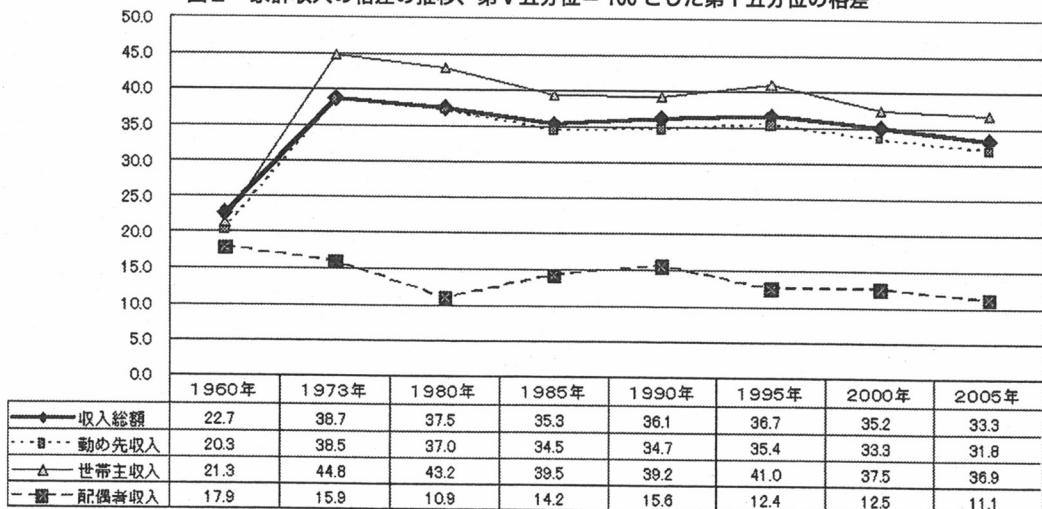
は、人の目に触れない形で潜在化した形で進んでいる。他方、低所得層では、これまでみてきた「生活崩壊」が最も集中的に現れているとともに、むしろそれは顕在化し、さまざまな社会現象となって人の目に触れるようになる。その様相を次にみてみよう。

2) 低所得層に広がる「生活崩壊」の顕在化

(1)全階層的な所得減少の中での所得格差の拡大

まず、所得格差がどの程度進んでいるかを確認することから始めよう。図2をみると、1960年から1973年の高度経済成長期には、急速度に格差が縮小してきたことを示している。最も収入の高い階層を示す第V五分位を100とした最も収入の低い第I五分位の比率でみると、勤労者世帯の収入総額の格差は、60年の22.7%から73年には38.7%まで実に16.0ポイントも縮小している。世帯主収入では21.3%から44.8%と23.5ポイントもの縮小である。ところが、73年以降の低成長期にはいると、逆に拡大傾向を続けることになる。臨調「行革」期の低成長前期には、収入総額では、73年の38.7%から95年の36.7%と2ポイントの拡大を示し、世帯主収入では44.8%から41.0%へと3.8ポイントの格差拡大を示している。「構造改革」期である低成長後期には、ただ単に格差拡大傾向を示すだけでなく、先にみた収入そのものの減少が続く中での格差拡大という点に特徴がある。収

図2 家計収入の格差の推移、第V五分位=100とした第I五分位の格差



「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

入総額では、95年の36.7%から05年の33.3%へと3.4ポイントの拡大を示し、世帯主収入では41.0%から36.9%へと4.1ポイントの拡大を示している。その結果、収入総額は、第I五分位で95年の34万6,770円から05年の30万3,753円と4万3,017円、12.4%の減となる。年収にすると51万6,204円の減少となる。

また、厚生労働省の「毎月勤労統計」から現金給与総額の推移をみると、1998年の36万6,481円から2004年には33万2,784円まで減少している。この6年間に3万3,997円の減少、率にすると9.3%減である。この現金給与総額を事業所規模別にその格差をみると、500人以上規模を100とすると、5～29人規模では1998年の58.2%から2004年の55.7%へと2.5ポイントの格差拡大傾向を示している。

このようにみると、勤労者世帯の今日の所得格差は、全階層にわたって大幅に賃金が減少する中の格差拡大傾向という点に特徴がある。

(2)低所得層に広がる「生活格差」から「生活崩壊」の顕在化へ

以上のように、勤労者世帯の大幅な収入減少の中で徐々に格差拡大傾向を続いているのであるが、他方では、すでにみたように、家計の固定的負担部分が大幅化し、その結果、家計は「硬直化」している。それは、特に低所得層にどのような影響を与えているのであろうか。

ここでは、年間収入五分位階層別にみていくことにする。この場合、最も収入の低い第I五分位階層を「低所得層」とみている。それは家計調査の対象者の中の最も収入の低い20%の部分を意味している。2005年には収入総額が30万3,753円、実収入28万6,262円、年間343万円余りの収入となる。世帯人員3.09人、有業人員1.42人である。

a. 固定的負担部分の平準化

次の図3に示されているように、高度経済成長期のはじめと終わりの時期である1955年と73年とを比較してみると、広義の社会的固定費目の割合である「賃金負担度」は、55年では収入階層が高くなるに従い明白に高くなっているのに対し、73年にはそれがほぼ平準化している。特に、III'である税金・社会保障負担の割合は、第I五分位が3.0%から5.4%に増加しているにもかかわらず、第V五分位は16.5%から10.9%に低下している。これら全体の「賃金負担

度」の割合は、第I五分位の22.0%から26.5%へと4.5ポイントも増加しているのに対し、第V五分位では32.7%から28.6%へと4.1ポイントも低下しているのである。こうした現象は、この時期にすでに所得の再分配機能がかなり弱まっていたことを示している。つまり、低所得層への広く薄い課税や社会保険負担あるいは公共料金の徵収が、すでに高度経済成長期の終わり頃にはみられたことを示している。

それでもまだ、「賃金負担度」を全階層にわたり20%台に低くおさえることができたのは、春闘による高い賃上げ率によっている。そのことが、第I五分位のII-①グループの耐久財の購入や②グループの社会的体裁維持費目の伸びを可能にしたのである。住宅ローン返済などを意味するIII"は格差を拡大しているが、それ以外の全ての費目で格差は縮小している。

b. 「構造改革」下で「賃金負担率」の逆転

臨調「行革」下での低成長前期にはいると、「賃金負担度」は、全階層にわたり平準化しながら引き上げられていく。そして、「構造改革」下の低成長後期には、すでにみてきたように、収入の減少は低所得層で著しく、その結果、所得格差は広がりをみせている。他方では「応益負担原則」を強化し、特に低所得層の負担を増加させている。それは結局、低所得層の「賃金負担度」を押し上げ、高所得層よりも低所得層でその度合を高めることになる。その傾向は年によって異なるが、1999年からみられるようになり、2001年、2002年、そして2005年にも認められる。いわば「賃金負担度」の逆転現象が恒常化しつつある。それだけ、所得の再分配は機能しなくなっているのである。

低所得層における固定的負担部分の増大に対して、Iの食費や被服費の圧縮や社会的体裁維持に必要なII-②グループの圧縮という点では前期と同じであるが、後期になると、それに加えて、貯蓄を示すIII'"の削減が顕著になる。特に、年金や健康保険、福祉サービスの有料化などなどの社会的給付の削減に対するささやかな抵抗である民間保険掛金の削減やそれ以外の一貯金が大部分であるが一貯蓄の削減率は、低所得層ほど高くなっている。それだけまた貯蓄の格差が拡大することになる。低所得層において、赤字家計ストレスか赤字に転落した貯蓄ゼロの世帯が増加していることは容易に推測できるであろ

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

う。貯蓄の低下と格差拡大は、低所得層ほど長期的生活の安定度からいえば、かなり弱まっていることを示している。

低所得層にとっては、賃金が下がり、固定的負担が膨らんでくれば、いずれは固定的負担に耐えられなくなるだろう。そうした抵抗力・余力が極端に減少していることは、民間保険掛金の減少や貯金の減少によっても明らかである。それは、生活崩壊が顕在化していくことを意味している。

(3)「生活崩壊」の顕在化—社会制度から遠ざけられ漏れていく人々

低所得層の生活崩壊は、最も節約・削減しにくい社会的に“強制”された固定的負担が不可能な状態を意味している。民間保険掛金の支払いが困難となりそして解約へと進む。また、授業料など教育費、保健医療費、電気・ガス・水道料などの支払いが困難となり、住宅ローンなどの借金返済の困難、多重債務をかかえたり、国民健康保険や国民年金の保険料や税金の滞納・未納が進むと考えられる。このようにして「生活崩壊」は顕在化し、いわば「絶対的貧困」状態となるのである。

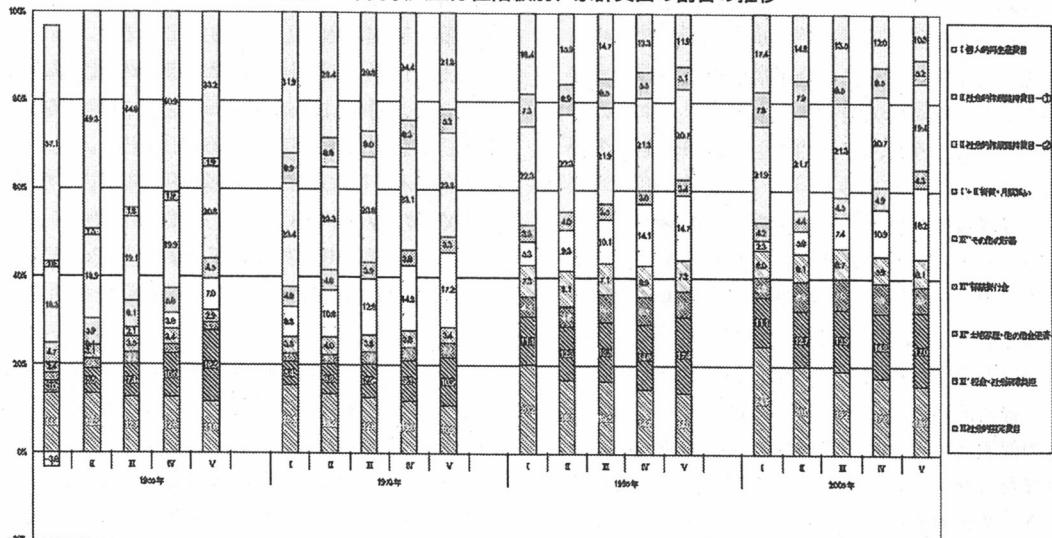
現代的・資本主義的「社会化」の進展は、“強制”的ともなった固定的負担を膨張させ、生活の「硬直化」はギリギリのところまで進んでいる。一般世帯は、食費や被服費といった肉体的再生産に必要なI

の費用を削減し、また教養娯楽費や交際費、こづかいなどの社会的体裁維持に必要なII-②の部分を削減しながら、固定的負担の膨張に何とか耐えている状態である。この状態は「相対的貧困」の状態である。それは、戦後、形成されてきた標準的な生活慣習や生活様式、社会活動が急速に壊れつつあることを意味している。他方、低所得層の中から、ただ単に「相対的貧困」といった状態よりはむしろ、固定的負担に耐えきれず「絶対的貧困」状態に陥っている人々が増大してきている。それは「家計調査」からは直接観察することはできないが、多くのデータがそれを証明しているのである。ここでは、そのいくつかについてみてみることにする。

a. 国民健康保険制度から遠ざかれる人々

国保の被保険者は、農林漁業者、商店や小零細な町工場などの都市自営業者の他に、小零細企業に勤める労働者やパート、アルバイト、臨時などの労働者、それに年金生活者からなっている。ただし、この間のリストラによる失業者や非正規雇用=「低賃金・不安定雇用」層の増大により、労働者が大量に国保に流れ込むという事態が生じている。その結果、被保険者の構成は大きく変化し、第1位が労働者で30.2%、第2位が年金生活者で27.9%、第3位が所得のない者で25.1%、第4位が自営業層の10.5%、第5位が農民の2.8%となっている。

図3 年間収入五分位階級別、家計支出の割合の推移



資料：前回に同じ 注：「収入総額」は「貯金引き出し」と「繰越金」を差し引いて計算

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

まず、滞納世帯の推移をみると、1998年の321.9万世帯（16.5%）から2004年には461.1万世帯（18.9%）まで増加している。また、正規保険証の取り上げの推移をみると、99年の40.7万世帯から2004年には134.4万世帯と3.3倍まで増加している。その内、資格証明書の発行は約30万世帯に上り、短期保険証の発行は104.5万世帯にものぼる。いずれも、社会保険庁6月1日現在での調査によるものである。

b. 国民年金制度から遠ざけられる人々

国民年金の納付率—被保険者が保険料を納付すべき月数に対する当該年度に保険料を納付した月数の比率—の推移をみると、1995年の84.5%から2002年には62.8%まで低下している。実に37.2%もの未納率ということになる。また、保険料の免除状況を見ると、免除率は98年の19.9%から99年の21.2%まで上昇し、その後、2000年の17.4%から2002年の11.15%と推移している。2000年の低下は学生納付特別制度が始まり、学生の申請免除者が抜けたためである。2002年に大幅に低下しているが、これは免除規定が厳しくなったためである。未納者に免除者を加えると、41.5%にのぼる。これらの人々の多くが、将来低年金生活者や無年金者になる可能性が高いのである。

また、未納理由については、第1位が「保険料が高く、経済的に支払いが困難」で64.5%、第2位「国民年金をあてにしていない、または、あてにできない」の15.0%、第3位「支払う保険料に比べて、受け取る年金額が少ないと感じるから」の4.5%と続いている。若年層を中心に年金不信が根強いのも事実であるが、若年層の失業やニートやフリーターの増大にみられるように、経済的理由は若年者でも半数を超えているのである。

c. 就学援助を受けている児童生徒の増大

戦後、小中学教育は義務教育となったが、完全無償制は実現されていない。授業料や教科書代は無料であるが、それ以外の学用品、通学費、学校給食、修学旅行費などは自己負担となる。学校教育法25条では、経済的理由によって就学困難と認められる子どもの保護者に対し、市町村は必要な援助を与えなければならない、としている。これを就学援助制度という。その対象は、保護者が生活保護を受けている子ども（要保護児童生徒）と、市町村の教育委員

会が要保護者に準ずる程度に困窮していると認定した子ども（準要保護児童生徒）である。

この就学援助を受けている児童生徒が急増している。1998年度には83万人、2000年度には98万人、2004年度には133.7万人に増えている。2000年度より約37%も増加している。受給率は全国平均で12.8%にも達している。特に、大阪や東京での受給率が高く、それぞれ27.9%、24.8%となっている。2005年度から自治体が独自に資格要件を定めている「準要保護」への援助に対する国庫補助がなくなり、一部の自治体では06年度の予算編成に向けて、資格要件を厳しくするなど、縮小への動きも始まっている（朝日新聞、2006年1月3日朝刊）。この制度では、地域格差が大きいのが特徴である。

d. 低所得層の膨大な存在とその急激な増大

ここでは、低所得層を標準3人世帯の生活保護基準の1.4倍としてみている。生活保護受給世帯の場合、税金や社会保険料が免除されていること、働いている場合には勤労控除があることを考慮すると、保護基準のほぼ1.4倍にすることによって、一般世帯の保護基準水準が測定される。標準3人世帯の保護基準は、大都会（1級地-1）での生活を前提とすると、月額22万910円、年額にすると265万920円となる。この年額の1.4倍は約370万円となる。便宜上350万円を基準に低所得層をみると、350万円未満の層は、95年には28.2%の世帯であったのが、2004年には35.0%と、この間6.8ポイントも増加している。低所得層は確実に増加しているのである。

また、同様に29歳以下の単身世帯の保護基準を計算すると、月額11万8,700円、年額は142万4,400円となる。これを1.4倍すると199万4,160円となる。単身世帯の場合、この200万円を基準にみると、95年の45.0%から2004年の52.8%と、この間7.8ポイントも増加している。実に29歳以下の単身世帯の5割以上が、実質的に保護基準以下の生活水準で生活していることになる。

こうした低所得層の膨大な存在は、その具体的な姿としてその就労の場が問題となる。総務省の「労働力調査」によれば、失業率は2002年の5.4%、359万人をピークに低下傾向にあるとはいえ、2005年平均でも4.4%、294万人と高止まりの状態にある。また、パート、臨時、派遣労働者などの非正規雇用＝

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

低賃金・不安定雇用層は増え続け、2005年平均でも32.6%、1,633万人となっている。特に、若年者の失業率は今日でも9%近くを占め、若年フリーター（15歳から34歳）は2004年平均で213万人にのぼり、若年無業者は64万に達している（厚生労働省「平成17年版労働経済白書」）。このような失業や半失業＝不安定雇用は、雇用から遠ざけられ排除された姿を映し出している。

3. 国民生活の再構築・ナショナル・ミニマムの実現へ向かって

1) 「生活崩壊」の顕在化＝「社会的排除」－新たな不平等の源泉－

これまでみてきたように、今日の「生活崩壊」の特徴は、ただ単に所得水準が低いということにとどまらず、さまざまな社会制度から遠ざけられ排除された、いわば「社会的排除」という形を取って現れている。社会的排除は、今日、以下のように整理することができる。

まず第1に、「経済的排除」として、生産と消費の両方から経済的活動からの排除を経験する可能性が高まっている。生産面では、これまでみてきたように、失業や半失業＝不安定雇用層の増大、特に、若年層のフリーターやニートの増大は、将来社会を担うべく若年層として、そのキャリアの形成ばかりではなく人格形成においても懸念されるところである。消費面では、すでにみてきたように、戦後、形成された生活慣習や生活様式、社会活動を満たし得ない「相対的貧困層」が、一般階層に広くみられるようになっている。また、この「相対的貧困」が進む中で、そこから「絶対的貧困層」が生まれている。国民健康保険や国民年金制度から遠ざけられ排除される人々の増大、就学援助を受けている比較的若い世帯の増大、その他にも授業料を払えず退学していく人々、住宅ローンなど多重債務を抱える人々、ホームレスの増大などなどである。

第2に、「政治的排除」として、国民の政治への日常的な継続的参加からの排除である。これは、国家と個人との間の中間領域・公共圏として存在する労働組合や消費者団体、業者団体、福祉の当事者団体、住民運動団体などが弱体化していることを意味して

いる。この公共圏の弱体化により、国民は丸裸で資本と国家と立ち向かわなければならないことになる。とりわけ低所得層は未組織であり、どの団体にも所属していない場合が多い。日常的に継続的に自分の要求を実現する手段が奪われているのである。

それはまた、情報の一元化をも意味している。情報は一方的にマスメディアを通して流れてくる。自分の意見や要望を伝える手段がないのと同時に、情報が一面化され、さまざまな情報が入ってこない可能性を高める。権力による国民の世代間や所得間、地域間の分断・分裂を意図的に行う可能性が高いのである。

「政治的排除」は、結局、「経済的排除」を開拓する手段を弱めることになる。そしてまた、「政治的排除」は、国民の社会的孤立化を進めることになる。

第3に、「社会的排除」として、社会生活や地域生活の領域における排除を経験する可能性も高まっている。「経済的排除」や「政治的排除」はまた、それにとどまらず、人々の社会的孤立化を生み出すことになる。さまざま社会制度から遠ざけられたり、さまざまな団体・仲間から遠ざかたり遠ざけられたりすることは、人々にとっては長く耐えて生きていくことはできない、きわめて抑圧的状況である。だれも自分の名前を呼んでくれない。だれも自分の話を聞いてくれない。自分の生きてきた人生の価値を認め共感してくれる人がいない。こうした状況に人々は長く耐えて生きていくことはできない。将来や社会や人生に対する希望や勇気すら持ち得ない状況になりやすいのである。

それにとどまらず、貧困や格差構造が固定化されれば、国民相互間に足の引っ張り合いがはじまり、社会の分断や分裂がみられるようになる。社会的連帯や協力が急速に衰え、社会不安を増大させ、一方で引きこもり、閉じこもりを増大させ、他方では暴力や犯罪が増大する。

2) 国民生活の再構築・ナショナル・ミニマムの構築へ

これまでみてきたように、政府自民党が進める「構造改革」が、現代的・資本主義的な「社会化」を押し進め、国民・労働者世帯の貧困や不平等をもたらし、格差社会をもたらしてきた。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

しかも近年、憲法25条の本丸である生活保護制度への攻撃も一段と激しさを増している。保護基準は2003年には0.9%の削減、2004年には0.2%の削減、2004年から老齢加算の段階的削減から廃止へ、2005年から母子加算の段階的削減から廃止が断行されている。また、地方分権とのからみで、全国市長会や全国知事会から保護基準が国民年金額（満額月6万6千円）よりも高いのはおかしいとして、保護基準の削減・見直しの要請がだされ、厚生労働省は本格的な保護基準の削減に向け見直しをはかろうとしている（毎日新聞、06年1月12日朝刊、朝日新聞、06年6月25日朝刊）。

先にみたように、保護基準以下の低所得層が増大する傾向をみせ、こうした貧困が蔓延すれば、保護基準が高いと思う人もいることも事実である。最低賃金は保護基準以下になっているのも事実である。貧困と不平等な格差社会が固定化していけば、相互に足の引っ張り合いがはじまり、社会的排除の状態は進んでいく。いわば、「人間に値する生活」を守るべき防波堤・抵抗線としての最低生活基準が存在しなくなりつつある。

このような時期であればこそ、「人間に値する生活」とは何か、その内容が問われている。つまり、憲法25条が保障している生存権の内容が問われているのである。

こうした「人間に値する生活」に必要な最低生計費を試算したのが、京都総評の「最低生計費試算」（労働旬報社『賃金と社会保障』2006年7月上旬号、第II章1でやや詳しく紹介している。）である。「持ち物財調査」「生活実態調査」「価格調査」を実施し、今日の生活様式や社会制度を前提として、しかも「人間に値する生活」を達成できるように配慮して試算されている。国民・労働者世帯の生活の再構築・対抗軸の構築がはじまっている。この最低生計費試算は、生活保護制度、リビングウェッジ・公契約運動や最低賃金制度の運動につながることが期待される。

また、生活保護制度の老齢加算廃止に対しては、京都や秋田、広島、新潟、北九州で「生存権裁判」が提訴されている。そこでは、まさに「人間に値する生活」とは何かが争われている。保護基準は、それと連動する生計費原則に基づく課税最低限、社会保険料の減免制度、最低賃金制度、自家労賃、最低保障年金、就学援助制度、生活福祉資金制度、民事再生法など影響が大きい。

京都総評で試算されたような最低生計費を中心に、討議に基づく社会的合意を形成し、労働者をはじめあらゆる生活者が一致団結して、ナショナル・ミニマム大綱案で述べるような全国民的な最低生活保障＝ナショナル・ミニマムを構築する必要がある。

2. 自営業者の営業・生活とナショナル・ミニマム

ここでは自営業者の営業実態と生活実態について最近の統計と実態調査をもとにして自営業者にとってのナショナル・ミニマムとは何かを明らかにする。

最初に自営業者数の推移や所得レベルの推移などを統計的に把握し、自営業者を組織する団体での実態調査などで自営業者の営業実態や生活実態を明らかにしていく。

1. 自営業主数の動向

1) 減少する自営業者

表-1は総務省総務局「労働力調査」における従業上の地位別就業者数の推移を表している。同局では「自営業主」を「個人で事業を営んでいる者。個人経営の商店主、工場主、農業主、開業医、弁護士、著述家など。自宅で内職（賃仕事）をしている者を含む」とし、「家族従業者」は「自営業主の家族で、その自営業主の営む事業に従事している者。なお、原則的には無給の者をいうが、小遣い程度の収入のある者についても家族従業者としている」と規定している。

つまり自営業主とは、その上位部分には企業的に複数の労働者を雇う階層も含まれるもの、その多くは個人事業主として無給に近い家族労働者とともに地域において一定の経済活動を行っている小零細規模な事業を行う者をさしている。

表-1から自営業主数の推移だけをグラフに表したもののが図-1である。1967年以前とは調査方法が異なるために、67年以後との継続方には注意が必要であるが、このグラフは「万人」を単位としており、総務省統計局の「労働力調査」の誤差修正データと見比べても誤差は問題ない。

戦後の大企業復興過程にあった1953年に自営業主数は991万人から増加し57年には1,038万人とピークを迎えた。第1次高度経済成長期の60年に1,006万人を記録してからは減少期を迎える。65年には939万人まで落ち込むが、70年993万人へと回復していく。71年ニクソン・ショック、73年オイル・ショックと低成長時代に入るも950万人前後を維持していた。

しかし、80年代にはいると様相は一変する。特に

85年のプラザ合意以降の急激な円高期をむかえ、海外進出が進む大企業・中堅企業の影響から坂道を転げ落ちるように自営業主数は減少のスピードを速めていく。「平成」をむかえた89年には900万人を割り込み800万人台へ、バブルが崩壊する93年以降も減少は進み94年には700万人台へと突入した。「失われた10年」の90年代には何とか700万人台を維持してい

表-1 従業上の地位別就業者数の推移

(単位 万人)

年	総数(1)	自営業主		家族従業者	雇用者
		雇有(2)	雇無(3)		
1953	3913	991	112	879	1262
1954	3963	998	115	883	1258
1955	4090	1028	122	906	1284
1956	4171	1032	124	908	1226
1957	4281	1038	133	905	1190
1958	4298	1010	131	879	1149
1959	4335	996	141	855	1089
1960	4436	1006	136	870	1061
1961	4498	985	132	853	1034
1962	4556	956	121	835	1008
1963	4595	953	119	834	970
1964	4655	945	120	825	946
1965	4730	939	121	818	915
1966	4827	942	126	816	889
1967	4920	968	168	800	880
1968	5002	984	160	824	866
1969	5040	993	164	829	844
1970	5094	977	167	810	805
1971	5121	957	164	793	747
1972	5126	949	165	784	707
1973	5259	970	172	798	665
1974	5237	958	172	786	633
1975	5223	939	169	770	628
1976	5271	934	171	763	617
1977	5342	942	177	765	621
1978	5408	964	184	780	636
1979	5479	967	189	778	627
1980	5536	951	186	765	603
1981	5581	943	192	751	592
1982	5638	943	193	750	587
1983	5733	938	192	746	574
1984	5766	919	188	731	565
1985	5807	916	191	725	559
1986	5853	912	195	717	546
1987	5911	915	198	717	549
1988	6011	910	198	712	543
1989	6128	896	195	701	531
1990	6249	878	193	685	517
1991	6369	859	188	671	489
1992	6436	843	191	652	456
1993	6450	814	193	621	418
1994	6453	796	191	605	407
1995	6457	784	193	591	397
1996	6486	765	193	572	382
1997	6557	772	195	577	376
1998	6514	761	189	572	367
1999	6462	754	184	570	356
2000	6446	731	182	549	340
2001	6412	693	176	517	325
2002	6330	670	170	500	305
2003	6316	660	165	495	296
2004	6329	656	164	492	290
2005	6356	650	164	486	282

[資料] 総務省統計局「労働力調査年報」

[注] 本表の数値は年内月平均値である。

- 1) 不詳を含む
- 2) 1967年以前の結果については、時系列接続用に補正していないため、結果の利用には注意を要する。
- 3) 雇無は自営業種全体から雇有を除いた数値である。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

たが、21世紀を迎えて600万人台へ扉が開かれ、ついに昨年2005年には650万人まで減少している。

2) 雇無自営業者の急減

自営業主は雇有業者（ふだん1人以上の有給の従業者を雇つて個人経営の事業を営んでいる者）と雇無業者（従業者を雇わず自分で、又は自分と家

族だけで個人経営の事業を営んでいる者、自宅で内職（賃仕事）をしている者を含む）の2つに分類される。この2つの自営業主数の推移のグラフが図-2である。

同図から雇有自営業者数は1953年の112万人から一貫して増え続け、70年代後半には180万台、80年代には190万人台にまでなる。バブル崩壊の後も97年まで

図-1 自営業主数の推移

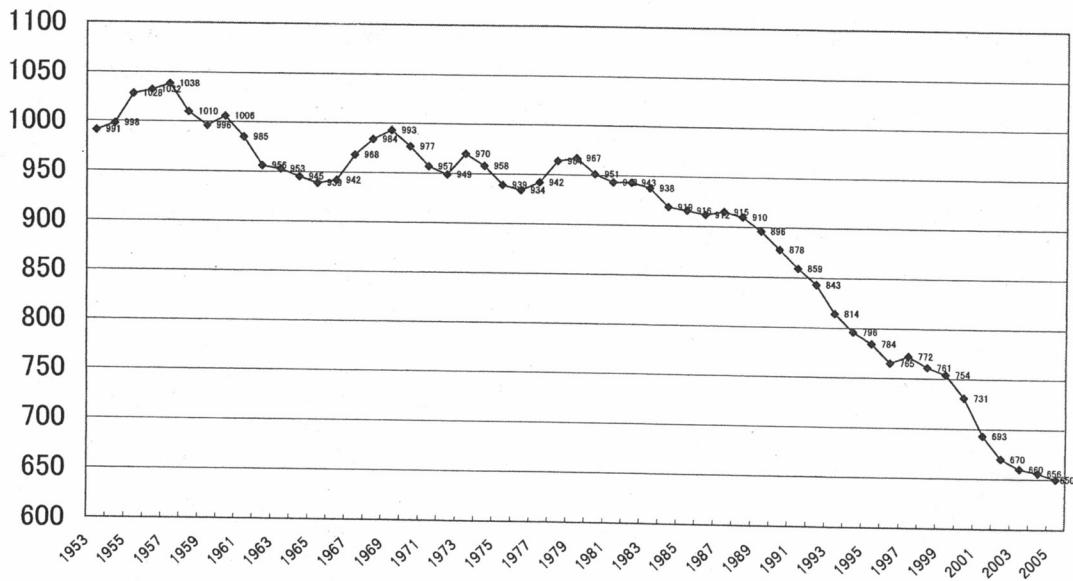
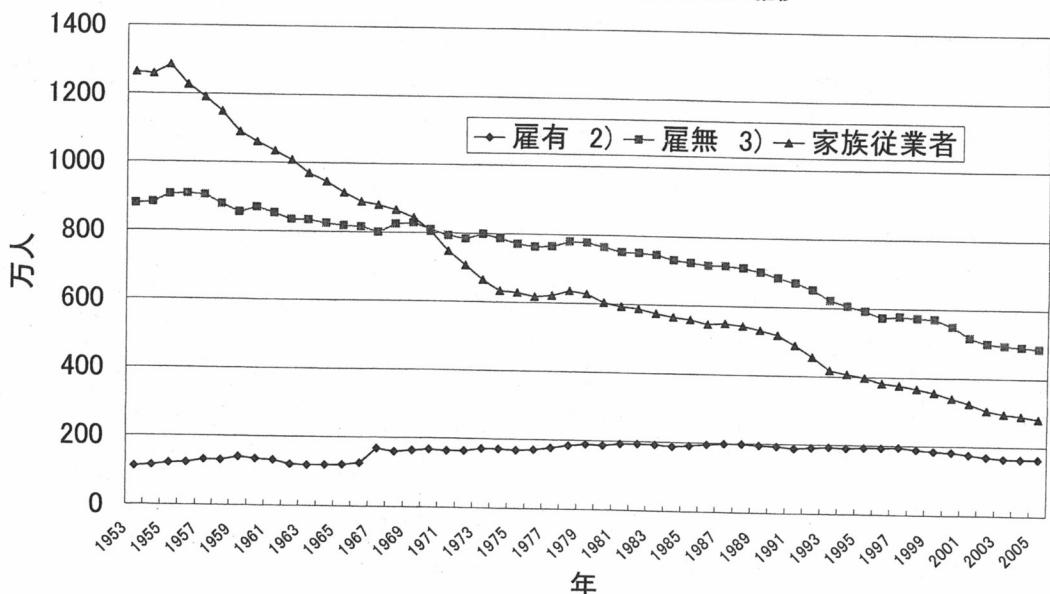


図-2 雇有・無別自営業主数と家族従業者数の推移



労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

は195万人で推移したが、その後は減少に転じ2005年には164万人にまで減少している。

一方、雇無自営業者数は雇有自営業者数の比ではないほどの圧倒的多数を占めている。戦後最も自営業者数が多かった1957年1,038万人の中で雇有業者133万人(12.8%)、雇無業者905万人(87.2%)であった。

しかし、この圧倒的多数を占めていた雇無自営業者数は58年に800万人台に、1971年以降は700万人台に、90年からは600万人台へと急減し、95年500万人台、2003年には400万人台へと減少し続け、05年には486万人までになっている。2005年における自営業者数650万人のうち、雇有業者164万人(25.2%)、雇無業者486万人(74.8%)にまで割合も低下してきている。

3) 家族従業者も激減

統計上、家族従業者は「自営業主の家族で、その自営業主の営む事業に従事している者。なお、原則的には無給の者をいうが、小遣い程度の収入のある者についても家族従業者」と規定されている。

古来、雇無自営業者にとって有力な労働力は家族従業者であった。労働者が独立することを想定すると、夫婦が2人で開業した後に自営業主1人だけで労働するのではなく、限りなく無給に近い配偶者による現場労働への参画が必要とされる。

しかし、この家族従業者も自営業主数の減少を上回るスピードで激減しつつある。1962年までは1,000万人を超えていた家族従業者は28年後の90年には517万人へと半減する。さらに90年代の減少スピードはそれ以上であった。95年には300万人台へと減少し、2003年には200万人台へ突入する。05年現在282万人と、ピーク時の1/3以下となっている。

自営業主数の減少の多くは経営者1人か無給に近い家族従業者に支えられた零細自営業主であったことは明らかである。これに家族従業者の労働者化を含む激減が零細な自営業主の存続を困難にしつつあるといえる。その原因は経営者の高齢化・病気、後継者難、海外生産の増加と国内需要の低迷、大型ショッピングセンターの郊外進出など様々なことが考えられる。

政府も中小企業の開業率の低下と廃業率の上昇に

よる創業問題を大きく取り上げている。自営業者数の増加は若者・熟年を問わずに新たな開業を増やすことで可能となる。しかし、その将来は決して楽観視できるものでないこともこれまでの調査などから明らかである。

2. 自営業者の所得レベル

次に自営業者の所得レベルについて考察しておこう。自営業者の所得についての公的統計としては総務省「個人企業統計年報」がある。また、法人企業における労働者との所得の格差を考察するために財務省「法人企業統計年報」を利用することにする。

図-3は2つの統計を利用した自営業者の所得と大企業の1人当たりの人工費の比較である。グラフの下にある表側の人数は個人企業統計年報による経営者を含めた従業者規模を示し、金額は「法人企業統計」による法人の資本金規模を示している。どちらも近年業況が好調と言われている製造業のデータを使用している。

この図表で「1人」は個人企業で経営者が一人で労働している場合の年間の所得=営業利益(売上額-経費)であるが家族従業者の給与と減価償却費は含まれる)である。同図では各年度の最も左にある黒い棒グラフとなる。左から順番に「3人」規模、「5人~9人」規模の個人企業の所得を示している。

各年度での右側2本が資本金「1億円~10億円」と「10億円以上」の大企業における1人当たり人工費(役員・従業員給与+福利厚生費/役員数+従業員数)である。

表記している年度は1975年から90年までは5年ごとに、93年以降は毎年のデータを示している。

1) 1人親方はとてつもない低所得

まず同図表から個人企業所得と法人企業人工費をみると、1人規模個人企業の所得の低さが目をひく。1人規模の業種所得は75年125万円からバブル期90年までは増加し続け292万円となった。しかし、バブル崩壊以降は急激に減少し、98年には198万円と200万円を割り込みむ。翌年200万円に回復するものの、2000年には130万円と前年比100万円近い減少となっている。2002年から統計数値が企業当たりから事業所当たりへと変更になっているため、02年以前の数

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

値との連続性には注意が必要である。02年180万円から、03年128万円、04年141万円と1980年前後の所得レベルにまで低下している。

ここで自営業主1人の所得レベルと、資本金額「1億～10億円未満」と「10億円以上」の法人の1人当たり人件費とを比較してみると、その所得格差の大きさに愕然とする。バブル真っ只中の90年の自営業主が最も所得の高い時でも「1億～10億円」の6割、「10億円以上」の43.3%に過ぎないことが分かる。ちなみに04年度では「1億～10億円未満」の25%、「10億円以上」の16.9%に過ぎない。

自営業主に家族従業者（無給に近い）が1人ないしは2人加わると3人規模となる。この家族従業者は配偶者と子弟が有力である。もちろん、最後の1人の家族従業者の代わりに雇用労働者が加わることも考えられる。

このレベルでも大企業労働者と同レベルの所得水準を確保できるのは80年代までである。90年代にはいると「10億円以上」人件費からは引き離される一方である。97年までには「1億から10億円」と肩を並べるが、その後は大きく引きはなされて行く。

2) 「小資本家」にもなれない9人以下規模

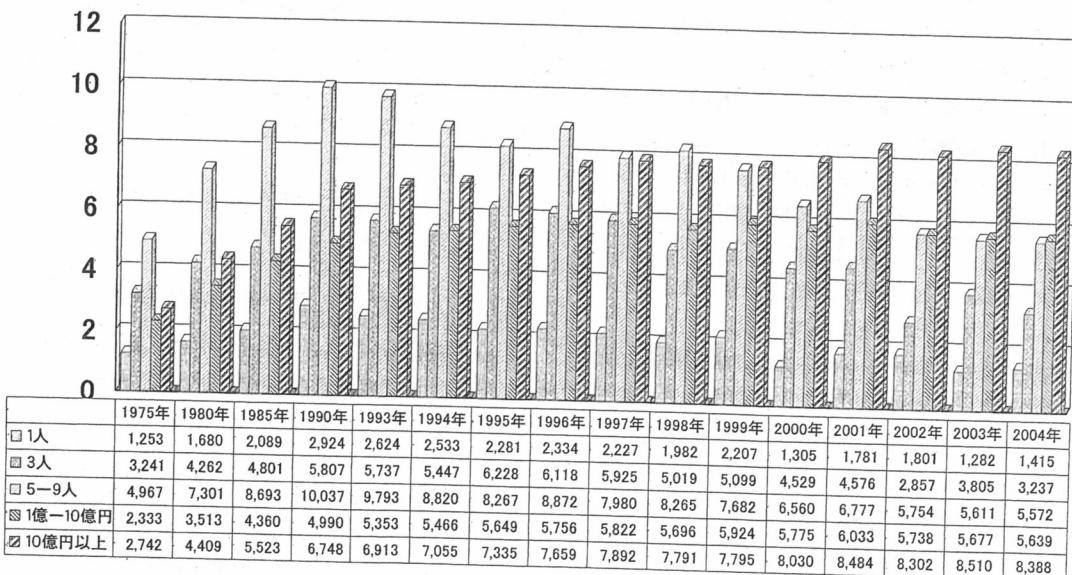
自営業主「5～9人」は家族労働者に加えて、雇用労働者が増えてくる階層であり、自営業としても生業レベルから企業レベルへの転換点ともなっている。

この階層は1975年から大企業労働者的人件費を大きく上回る所得を得る自営業主として存在し、いわゆる「過渡期の小資本家」ともいえる小企業家としての利潤を含む所得を得ていた。

しかし90年1,003万円をピークとして、その所得水準は低下し始める。97年には資本金「10億円以上」の大企業労働者人件費とほぼ肩を並べる程度にまで低下している。その後も減少し続け、02年以降は「1億～10億円」法人の人件費レベルと同程度にまで低下してきている。つまり、「5～9人」レベルの自営業主の所得は大企業労働者の賃金部分程度にしか過ぎないことを示している。

本来、このレベルは地域での雇用を増加させる役割を果たす小資本家への道が約束されるはずであった。しかし、現在ではその所得水準の低さから、自らの経営の維持も難しく、従業者の雇用維持も難し

図-3 零細経営主の所得（営業利益）と大企業の1人当たり人件費の比較



単位：千円

資料：「法人企業統計年報」財務省より資本金1億～10億、10億以上の大企業の1人当たり人件費を役員を含む従業員数で除した数値から作成
「個人企業経済調査年報」総務省の各年版より作成

2002年から企業当たりの数値から事業所当たりの数値へと変更している。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

いレベルにまで落ち込んでいると言っても過言ではない。実態調査による自営業主の所得レベルについては次節で述べるものとする。

3. 自営業者の営業・生活実態

1) 経営状況は未だに水中深く潜行中

自営業者の営業・生活実態は全国商工団体連合会中小商工業研究所「営業動向調査」などから営業と生活の実態を明らかにしていく。図-4は2000年下期（11月調査）から2006年上期（3月調査）までの4業種の前年同期比DI（売上増加企業割合－売上減少企業割合）データである。調査対象は全国商工団体連合会に組織された零細業者である。このグラフを見る限り日銀短観のように日本経済は好転しているとは言いづらい。

02年下期をボトムに製造業と建設業はマイナス30にまで回復しているが、全体を見るとマイナス42.8と景気回復とは言い難い状況となっている。特にサービス業はマイナス57.6と低迷を続けている状況である。

総務省「個人企業統計動向編」（図-5）から2006年1～3月期の個人企業（個人経営の事業所）の業況判断DI（業況好転企業割合－業況悪化企業割合）

をみると、マイナス68.3と、「日銀短観」や「中小企業景況調査」とは明らかに異なる自営業者の苦しい営業実態が明らかになっている。この結果の違いは明らかに調査対象が異なるためである。マスコミで景気回復や上昇の根拠として取り上げられる日銀短観の調査対象は企業でも上位層に集中し、小零細規模な自営業者の経営実態を把握していないことは明白である。

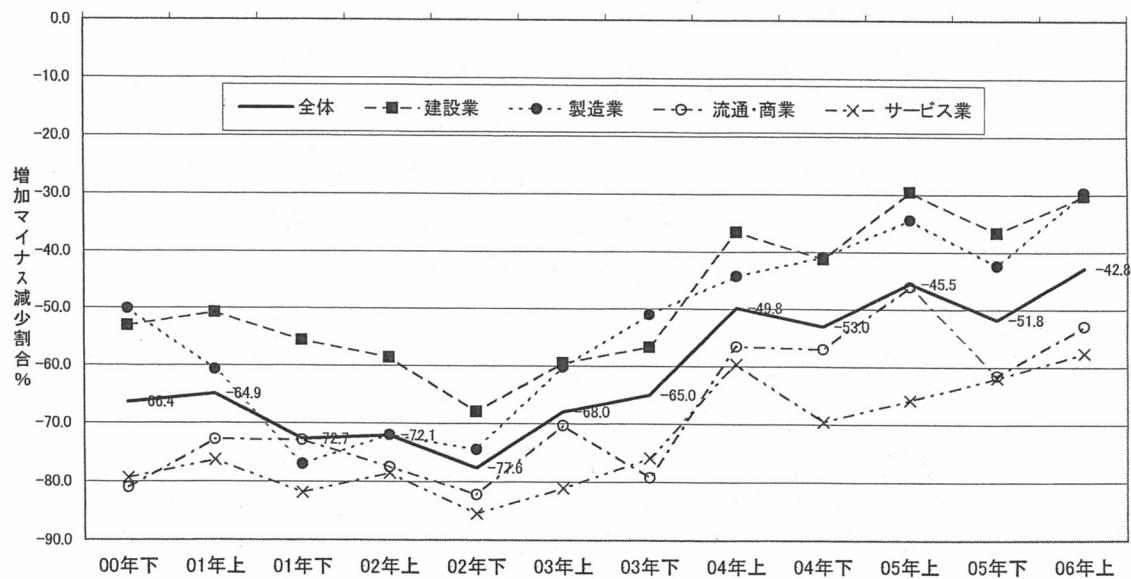
全商連「営業動向調査」によると「経営上困っていること」（表-2）では「仕事・顧客減少」53.9%、「消費税問題」30.4%、「競争激化」23.7%、「低い下請単価」22.3%などが上位を占めている。需要が減少して売上は伸びていない上に、同業者や輸入品との競合が販売単価や下請工賃を引き下げ、資金繰りにも苦慮している様子が窺える。

また、調査時期が06年3月という確定申告時から、消費税免税点引き下げに伴う新規課税業者が初めて申告するのと重なったこともあり、消費税問題への関心が一気に高まっている。

2) 生活費・国保料の支払いも四苦八苦

同調査では（表-3）「暮らしで困っていること」として自営業主の生活関係項目設問がある。「国保・健保の保険料支払」28.0%「生活費」27.2%「特に

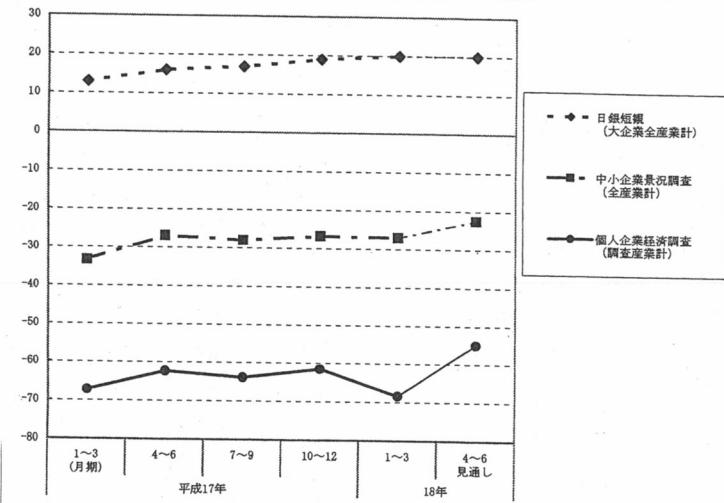
図-4 売上高DIの動向（4業種別）



資料：「06年上期・営業動向調査」全商連付属中小工業研究所2006年5月

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

図-5 調査別業況判断DIの推移



(出典)

「日銀短観」：日本銀行調べ

「中小企業景況調査」：独立行政法人 中小企業基盤整備機構 調べ

(注1) DIとは、ディフュージョン・インデックス (Diffusion Index) の略で、「良い」、「好転」、「増加」、「過剰」と回答した事業所の割合から「悪い」、「悪化」、「減少」、「不足」と回答した事業所の割合を差し引いた値をいう。

(注2) 「個人企業（個人経営の事業所）」の業況判断DIは、調査4産業他全体の指標である。

表-2 経営上困っていること

	01年上	01年下	02年上	02年下	03年上	03年下	04年上	04年下	05年上	05年下	06年上
有効回答数	959	892	963	890	801	750	951	842	776	728	830
仕事・顧客減少	68.0	70.4	67.4	67.8	68.8	63.9	55.6	57.1	54.6	55.2	53.9
新技術についていけない	4.3	4.8	2.6	2.6	4.2	3.6	3.7	4.9	5.5	5.1	4.1
低い下請単価	26.3	26.9	24.2	28.7	25.7	26.9	24.9	25.5	24.7	21.3	22.3
親企業の工場閉鎖・移転	1.0	1.0	1.7	1.7	0.9	1.7	0.6	0.8	0.8	1.6	1.2
得意先・親企業の倒産	5.5	7.0	6.4	5.8	5.5	5.6	4.8	4.6	4.3	4.1	5.4
大型店の進出	13.6	11.7	12.8	13.5	13.9	12.4	10.2	10.8	12.2	12.8	10.1
大型店の撤退	0.8	0.7	0.7	0.2	0.6	0.8	0.5	0.2	0.8	0.5	0.4
商店街の活力低下	13.2	12.9	11.6	10.9	12.0	11.3	9.8	9.7	13.1	11.7	12.2
競争の激化	25.9	26.6	27.4	30.0	26.8	28.5	25.4	23.9	23.6	25.5	23.7
地域の風紀の悪化	3.3	3.0	2.1	3.5	2.0	1.9	2.1	2.5	3.2	2.7	1.6
環境対策	2.4	1.3	2.2	2.2	2.2	2.8	1.9	2.1	1.9	2.5	1.8
税金対策	11.5	9.1	8.0	8.2	7.0	9.9	9.9	10.6	10.4	11.7	12.8
消費費問題	-	19.2	16.5	18.7	21.5	27.1	28.6	29.8	28.0	25.8	30.4
資金繰り	23.0	21.7	24.1	23.4	22.5	22.4	21.8	22.0	20.6	17.3	20.8
駐車場対策	5.9	3.7	3.4	3.1	3.0	4.7	4.1	4.2	4.6	4.4	5.1
超低価格品の横行	17.5	23.1	21.3	21.6	21.8	18.7	16.9	16.3	17.0	17.0	14.7
経費の増大	10.2	9.9	9.6	9.7	10.0	9.1	9.7	12.9	11.9	11.3	11.7
その他	2.9	3.6	3.8	4.2	4.5	3.2	4.5	4.6	5.0	6.2	5.5
無回答	5.1	6.5	4.0	2.7	2.1	2.1	9.3	5.5	6.2	6.0	7.7

資料：「06年上期・営業動向調査」全商連付属中小工業研究所2006年5月

表-3 くらしで困っていること

	01年上	01年下	02年上	02年下	03年上	03年下	04年上	04年下	05年上	05年下	06年上
有効回答数	959	892	963	890	801	750	951	842	776	728	830
生活費	26.1	25.7	30.1	29.8	29.1	28.1	27.1	27.3	28.4	28.6	27.2
子どもの育児・教育	10.0	9.8	9.6	8.1	8.4	8.0	10.5	8.4	8.9	7.0	8.9
介護・病気	15.1	16.5	17.4	17.5	19.9	18.4	17.7	16.4	17.7	17.6	18.7
国保・健保の保険料支払い	38.0	35.9	35.6	35.3	34.1	36.3	30.0	30.8	28.6	27.9	28.0
住宅・住宅ローン返済	17.3	16.8	17.0	19.1	16.1	16.1	13.9	14.0	16.1	14.6	14.9
高利融資の返済	6.3	4.3	5.4	5.3	5.6	5.9	4.3	5.6	6.4	4.7	5.5
その他	4.7	4.7	5.7	4.6	5.6	5.1	5.5	6.5	7.3	5.1	5.8
特にない	23.1	23.0	21.3	22.6	24.2	23.7	24.0	24.8	25.4	24.7	22.9
無回答	7.4	9.0	8.3	7.3	7.0	6.4	12.5	11.0	9.1	11.7	11.8

資料：「06年上期・営業動向調査」全商連付属中小工業研究所2006年5月

ない」22.9%「介護・病気」18.7%「住宅ローンの支払」14.9%が上位を占めている。

本来、自営業主はくらしに困ることが「特にない」と回答することを予想するが、この様に生活に困窮している自営業主が3割近くも存在していること自体が社会問題と言えるのではないのだろうか。

自営業者のみならず国民全体の健康を守べきる国民健康保険やその他の健康保険制度への支払いや日々の生活費にも事欠くありさまが現実問題として明らかになっている。

さらに近い将来、超高齢社会が日本に襲いかかることから、「介護・病気」といった親の面倒を見ることや自らの健康を守ることが大きな問題となって浮上してきている。特に自営業主は労働者の停年（定年）にあたるもののが存在しない。自らが働く期間を自ら決定することが可能であるが、万一事故・病気になった後の所得保障も確保されているわけではない。売上が伸び悩んでいる状況で住宅費やローン返済も生活への影響が大きい項目である。

3) 個人の自営業主は低所得層が増加

まず、「2003年全国業者夫人実態調査」全商連婦人部協議会から自営業主の所得分布を考察してみる。この調査は全国商工団体連合会傘下の自営業主の婦人部が3年ごとに実施し10回を数える営業・生活実態調査である。今年が調査年であり、直近の調査報告は2003年となる。ここでの「業者夫人」とは経営者の配偶者・パートナーを示しており、女性経営者も含まれている。この調査では女性経営者は24.2%であり、残りの3/4は男性を経営者として配偶者・パートナーである。

2003年5～6月に調査を実施し全国9,417企業からの回答を得ている。回答数は毎年2回実施している営業動向調査の10倍以上となっており、自営業主と業者夫人の営業・生活実態を示してくれるものである。

図-6は1984年、97年、2000年、2003年の4調査時点における個人営業の自営業主の所得分布を示している。84年に年間所得額「200万円未満」の自営業者は32.2%から徐々に増え続け、03年には37.9%に達している。「200万円～300万円未満」は20年間、ほぼ25%程度で安定して存在している。ただ、「300万

～500万円未満」が84年27.3%から03年21.9%へと減少、すぐ上位規模の「500万～1,000万円未満」も同期間に27.3%から11.4%と減少している。「1,000万円以上」の豊かに見える自営業主は84年に2.7%であったが、2000年に1.9%へと減少した。しかし2003年には3.7%へと回復している。

4) 低い営業所得を補う収入とは？

上記の低所得しか得られない自営業主が存在することが明らかになったが、彼らは営業を維持し、家族を養うことができるか不思議になる。図-7-1は営業所得だけで生活できるかを2000年と2003年で比べたものである。営業所得だけで生活「できる」は00年38.0%から03年33.5%へと減少している。生活「できない」が53.3%から61.8%へと、3年間で8.5ポイント上昇している。

次に図-7-2は03年の営業所得階層別に集計したものである。同図から営業所得が低い階層ほど生活「できない」とする割合が高いことが分かる。生活「できない」割合は「200万円未満」79.5%、「200万円～300万円未満」65.4%、「300万～500万円未満」54.2%、「500万～1,000万円未満」43.2%、果ては「1,000万円以上」にも36.6%存在している。

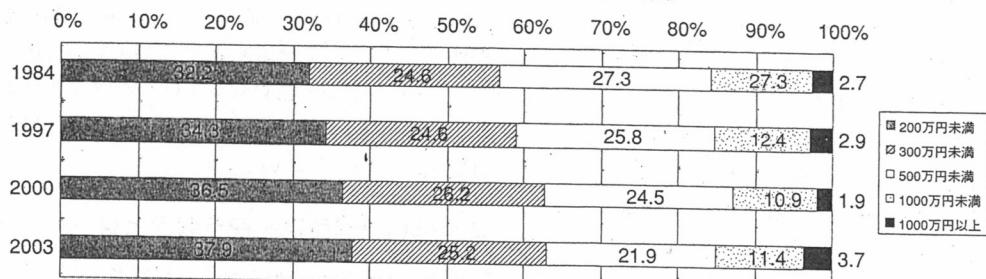
営業所得だけで生活できる所得レベルとしては、500万円を超えると半数以上が「できる」との回答しているので、500万円が分かれ目になると考えられる。しかし、1,000万円以上層でも4割近くが生活できないと回答していることには驚かされる。これまでの借金の返済に追われているとしか考えようがない。

次に図-8から営業所得の不足分を補う所得（複数回答）をみると、全体では「貯金の取り崩し」48.1%「他の家族の収入・援助」27.7%「年金」27.3%「生命保険の解約」25.7%「借金」22.0%「パート・アルバイト」21.5%である。パートなど外部からの収入を得る場合と老後のための預貯金や不測の事態に備える保険の解約といった内部に蓄積してきた資産の取り崩しなど、自分たちがやれることは全てやって営業を維持しようとする姿勢が強いことがわかる。

年齢階層別に見ると、40歳代以下では身体が元気なことからか外へでての「パート・アルバイト」と「借金」の割合が他の年齢層に比べて高くなっている。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

図-6 個人営業 営業所得の推移



資料：「2003年全国業者婦人の実態調査」全国商工団体連合会婦人部協議会2003年11月

図-7-1 営業所得だけで生活できるか

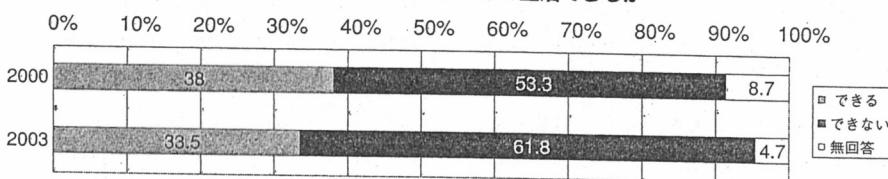
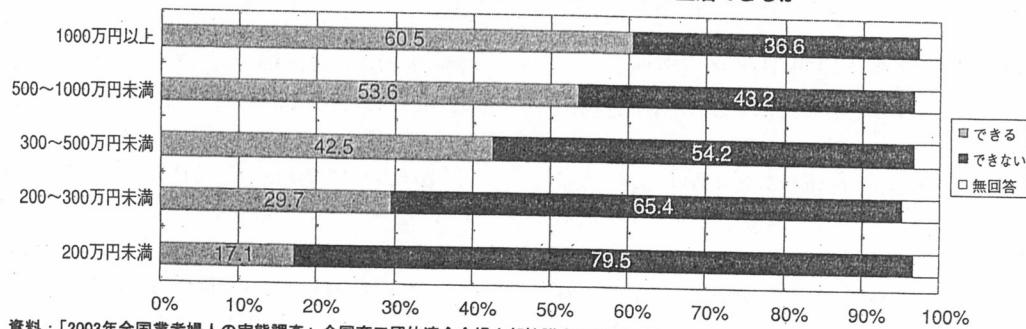
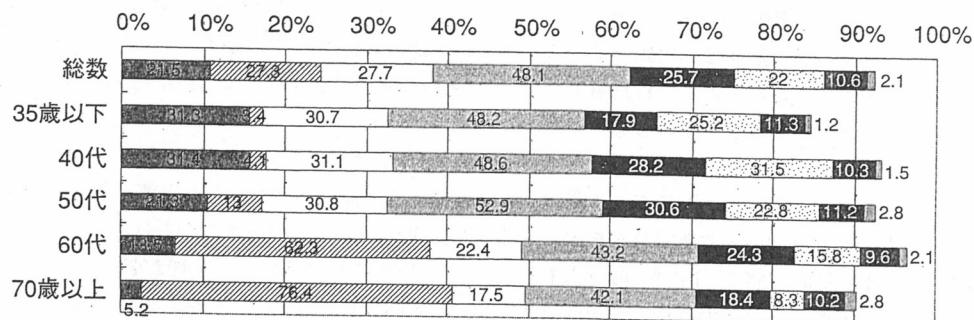


図-7-2 営業所得階層別 営業所得だけで生活できるか



資料：「2003年全国業者婦人の実態調査」全国商工団体連合会婦人部協議会2003年11月

図-8 年齢階層別 営業所得を何で補っているか



■ パート・アルバイト □ 年金 □ 他の家族から □ 貯金の取り崩し ■ 生保の解約 □ 借金 ■ その他 □ 無回答

資料：「2003年全国業者婦人の実態調査」全国商工団体連合会婦人部協議会2003年11月

る。50歳代になると内部資金である「貯金の取り崩し」と「生命保険の解約」が増えてくる。そして60歳以上では「年金」が圧倒的な補助収入となっている。同時に「貯金の取り崩し」が高齢者でも続いている。

5) 自営業主の国民健康保険・国民年金問題

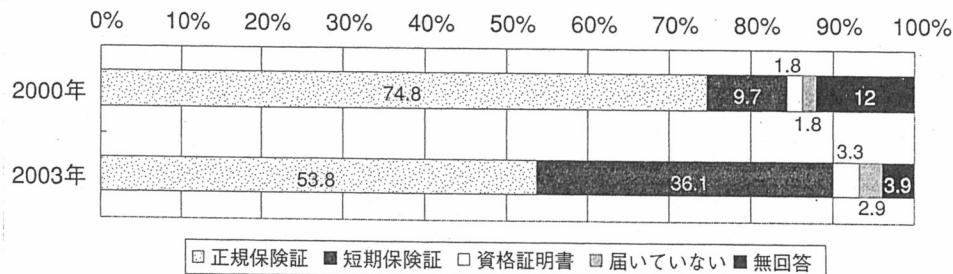
全商連付属中小商工業研究所「2006年上期営業動向調査」でも健康保険に対する支払いは表-3「暮らしで困っていること」の第1位を占めるほどの大きな問題である。「2003年全国業者夫人実態調査」でも健康保険問題は取り上げられている。同調査では自営業主の多くが国民健康保険加入者であり、回答者のほぼ8割が国保加入者であることから、その中で滞納している世帯の保険証の種類について2000年と03年との比較で分析している。図-9から、2000年には「正規保険証」74.8%であったものが03年に

は53.8%へと激減している現実を指摘している。一方「短期保険証」が00年9.7%から03年36.1%と急増している事実が明らかになっている。「資格証明書」も同期間に1.8%から3.3%へと増加している。この様に医療機関に安心して行くことが、経営状況が厳しいために滞納している自営業主には保証されていない実態が浮き彫りになっている。

もう1つの社会保障制度である年金制度についても見ておこう。営業所得階層別の国民年金保険料の支払い状況を図-10から見ると、全体では「払っている」41.2%と半分に満たない状況で、「苦労して払っている」26.5%「滞納している」20.5%「免除申請している」8.4%である。3割近い自営業主が滞納・免除申請という状況を政府は正常と見ているのだろうか。

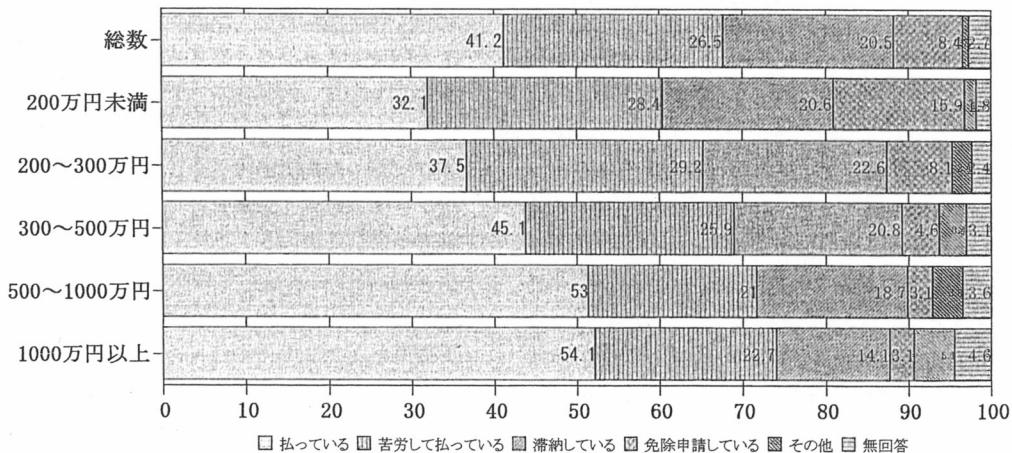
営業所得階層別では、所得レベルが高いほど保険料を「支払っている」または「苦労して払っている」

図-9 滞納ある世帯の保険証の種類の推移



資料:「2003年全国業者婦人の実態調査」全国商工団体連合会婦人部協議会2003年11月

図-10 営業所得階層別 国民年金保険料の支払い状況



資料:「2003年全国業者婦人の実態調査」全国商工団体連合会婦人部協議会2003年11月

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

とする割合が高くなっている。所得が200万円未満では「滞納している」20.6%と全体と同じレベルであるが、「免除申請している」15.9%と全体のほぼ2倍となっている。所得200～300万円規模は階層別では「滞納している」割合が最も高くなっている。国民年金保険料を滞納する割合は上位層ほど少なくなるが、500万～1,000万円未満層で18.7%、1,000万円以上層でも14.1%の自営業主が国保保険料を滞納している事実は、将来の日本における社会保障制度自体の根幹を揺るがしかねない問題となる可能性がある。

4. 小結－自営業者へのナショナル・ミニマムの確立

これまで見てきたように、労働者以下の生活状態におかれているともいえる自営業者の経営・生活条件を高めるためには、現状の制度の改革が不可欠である。小泉構造改革の名の下に大企業により推し進

められてきた中小企業・自営業主への言われ無き負担をはね除けるためにも、全国一律最低賃金制度の確立とリンクさせた中小企業・自営業主の運動強化が必要である。

特に、以下の3点については早急に基準を設定する必要がある項目ばかりである。

- ①自営業者の最低工賃の基準設定の必要性
- ②独禁法など取引条件の基準設定の必要性
- ③大企業や中小企業における労働条件の基準設定の必要性

これらの項目の基準設定は自営業主だけの運動では到底実現は難しい。同じ塗炭の苦しみを分かち合うことの出来る労働運動との連帯を通じて実現するものであり、それが日本国民の生活を潤いのある豊かなものにしていく王道もある。

ナショナル・ミニマム実現のために全国の中小企業・中小業者・自営業者、そして労働者よ、団結せよ。

3. 農民の生活とナショナル・ミニマム

はじめに

本章の課題は、農民あるいは農家のナショナル・ミニマムを考察することである。ナショナル・ミニマムの課題は、どのような人であろうと、国内に居住するすべての人に、どのような時でも、どのような状況にあっても、最低限保障されなければならない条件を意味している。

もちろん、最低限はこれ以下になってはいけないということであって、これ以上になってはいけないということを意味するものではない。ウェップ夫妻は、その『産業民主制論』で、「共通規則の必要は社会的ピラミッドの底辺に於て最も切なるを認めるのである。……産業ピラミッドに堅実なる基礎を作り上げ、それより如何に圧迫が大であっても、如何なる部門の賃金労働者も押し下げられることのない様にすることは、非常に重要なことである」と述べている。(シドニー・ペアトリス・ウェップ『産業民主制論』高野岩三朗監修、法政大学出版局、復刻初版1969年938~976ページ)

このような意味を持つ国民的最低限であるナショナル・ミニマムは、国民それぞれの生活や仕事のありように即して明らかにされなければならないであろう。確かにミニマムはすべての国民に共通するものであるとしても、その具体的なあり方は、国民それぞれのありようにより異なるであろうし、その実現の仕方もそれぞれの国民によって異なったものとなるであろう。ここでは農民・農家に独特のナショナル・ミニマムがどのようなものになるかを考えてみることが必要であろう。その場合、賃金労働者のナショナル・ミニマムが先に成立していることが前提になるであろう。つまり、賃金労働者に成立しているにもかかわらず、なお、農民・農家にとって独自に必要とされるナショナル・ミニマムは何かを検討することが必要となるのである。言い換えれば、農民・農家のナショナル・ミニマムは国民の大多数をなす賃金労働者のナショナル・ミニマムを前提にして初めて実現されるものということなのである。

その場合、ナショナル・ミニマムはあくまでも農民・農家の生活や仕事の安定を尺度にして考察する

こととなる。農業生産には、農民・農家の生活や仕事だけでなく、国民のための食料生産という重要な役割がつきまとるのであるが、そうした社会的な役割を個々の農民・農家に直接に負わせることはできないので、そのような要素を当面取り扱って、個々の農民・農家の仕事と生活の安定という視点からナショナル・ミニマムを論ずることとする。また、農家や農村に特有な生産や生活の共同体的な互助組織などの存在も当面は捨象して、ナショナル・ミニマムを考察することとする。

1. 農家経済の現状

—農家経済における農業所得の位置—

このような限定の下で、ナショナル・ミニマムを考えることとして、今日の農家の仕事や生活の実態を経済的に把握することがまず必要であろう。ナショナル・ミニマムにとって重要なのは仕事や生活が安定的に維持できるかどうかが重要なこととなるので、経済的にみるとすると家計費の維持がどのような収入によって行われているかを見るのが重要なこととなるであろう。

そこで農家経済の実態を表-1でみてみることしよう。

農家総所得（農家所得+年金・被贈収入）の推移をみると、ピークになるのは1994年でその時の農家総所得は909万1千円であった。そしてその後徐々に農家総所得は低下して、2003年は771万2千円となっている。その間、農業経営による所得である農業所得は94年で159万3千円、03年では110万3千円である。農業所得の農家総所得に占める比率は、1994年17.5%、03年14.3%である。農業所得が農家総所得に占める比率は低い時には13%を割り、高い時でも17.5%でしかない。これに対して農業以外の所得である農外所得は、60%前後の比率を占めている。農外所得の大部分が賃労働所得であることを考えれば、農家総所得の大部分は、賃金労働者のそれに極めて近い状態になっていると言うことができるであろう。そこから農家所得全体の経済的性格は、農業生産による農業所得の性格よりもむしろ賃労働者の所得に近いものになっていると考えられるであろう。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

さらに農業所得と年金・被贈収入とを比べてみると、農業所得が1994年の159万3千円をピークに低下してきているのに対し、年金・被贈収入は1990年の179万7千円からほぼ毎年増加し、2003年では228万6千円になっている。年金・被贈収入が228万6千円になった時の農業所得は110万3千円となっており、年金・被贈収入は農業所得の倍を超えていている。農家総所得に占める位置としては、2003年農業所得は14.3%、年金・被贈収入は29.6%で、農業所得は年金・被贈収入よりも位置づけが低くなっているのである。農家でありながら、農家に独自な所得である農業所得の位置はかなり低いところにあるといえよう。

さらに農家の家計費と所得との関係をみてみよう。家計費は1997年がピークで、この時573万6千円である。これに対してこの時の農業所得は120万3千円に過ぎないので、当然のことながら農業所得だけで家計費を賄うことはできない。農外所得はどうかというと547万2千円なので農外所得だけでも、家計費は

わずかに賄えない状況になっている。そこで年金・被贈収入を加えて状況をみてみるとこととしよう、年金・被贈収入に農業所得を加えてみると332万3千円となり、それでも家計費は賄えなくなっている。年金・被贈収入に農外所得を加えてみれば759万3千円となって、これで家計費を賄えるものになっている。

さかのばってみると、1992年までは家計費は、農外所得だけで何とか賄うことができていたのである。農家であるにも関わらず農外所得だけで、なんとか生活していく状況にあったということができるであろう。1993年からはその条件はなくなり、農外所得だけでは家計費を賄えない状況になってきている。そうであるが農外所得に年金・被贈収入を加えれば、家計費は賄える。農業所得と年金・被贈収入を加えても、多くても家計費の60数パーセントを満たすだけで、家計費を満たす水準にははるかに及ばないのである。農家における農業所得の高さはせいぜいその程度のものでしかないのが農家経済の実情である。

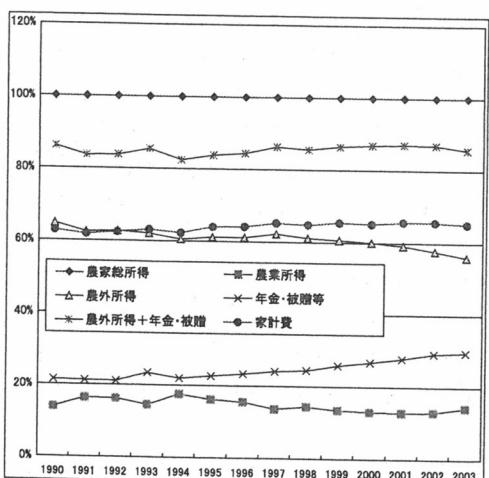
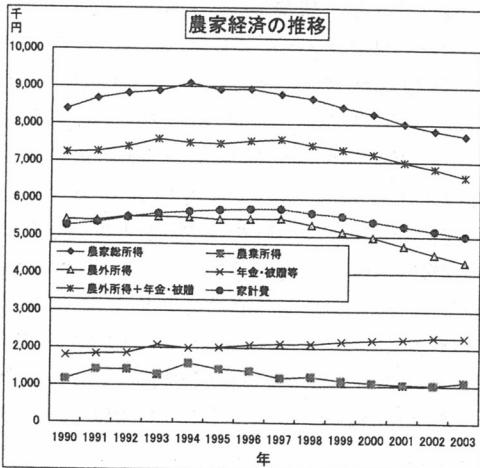
表-1 農家経済の推移

年	単位:千円(年当り)					
	農家 総所得	農業所得	農外所得	被贈等の 収入	年金・ 被贈	農外所得 +年金・被 贈
1990	8,388.7	1,163.1	5,438.4	1,797.2	7,235.6	5,274.3
1991	8,686.1	1,421.7	5,421.8	1,842.6	7,264.4	5,367.7
1992	8,819.1	1,430.3	5,526.0	1,862.8	7,388.8	5,504.4
1993	8,883.4	1,291.3	5,512.7	2,079.4	7,592.1	5,606.3
1994	9,091.2	1,593.1	5,500.4	1,997.7	7,498.1	5,661.6
1995	8,916.5	1,442.1	5,452.9	2,021.5	7,474.4	5,705.0
1996	8,935.2	1,387.8	5,462.3	2,085.1	7,547.4	5,729.8
1997	8,795.6	1,203.0	5,472.4	2,120.2	7,592.6	5,736.5
1998	8,680.1	1,246.3	5,310.6	2,123.2	7,433.8	5,626.2
1999	8,459.1	1,141.4	5,130.2	2,187.5	7,317.7	5,543.8
2000	8,279.8	1,084.2	4,974.6	2,221.0	7,195.6	5,397.0
2001	8,021.9	1,034.0	4,750.9	2,237.0	6,987.9	5,273.7
2002	7,842.1	1,021.2	4,527.2	2,293.7	6,820.9	5,150.4
2003	7,712.0	1,103.0	4,323.0	2,286.0	6,609.0	5,028.0

資料:農林水産省統計情報部「農業経営動向統計」

年	構成比					
	農家 総所得	農業所得	農外所得	被贈等の 収入	年金・ 被贈	家計費
1990	100.0%	13.8%	64.8%	21.4%	86.2%	62.8%
1991	100.0%	16.4%	62.4%	21.2%	83.6%	61.8%
1992	100.0%	16.2%	62.7%	21.1%	83.8%	62.4%
1993	100.0%	14.5%	62.1%	23.4%	85.5%	63.1%
1994	100.0%	17.5%	60.5%	22.0%	82.5%	62.3%
1995	100.0%	16.2%	61.2%	22.7%	83.8%	64.0%
1996	100.0%	15.5%	61.1%	23.3%	84.5%	64.1%
1997	100.0%	13.7%	62.2%	24.1%	86.3%	65.2%
1998	100.0%	14.4%	61.2%	24.5%	85.6%	64.8%
1999	100.0%	13.5%	60.6%	25.9%	86.5%	65.5%
2000	100.0%	13.1%	60.1%	26.8%	86.9%	65.2%
2001	100.0%	12.9%	59.2%	27.9%	87.1%	65.7%
2002	100.0%	13.0%	57.7%	29.2%	87.0%	65.7%
2003	100.0%	14.3%	56.1%	29.6%	85.7%	65.2%

注)農家総所得を100.0とする。



労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

このような状況から、農家経済の実態は農業所得よりも農外所得や年金収入に大きく左右される状況に置かれているのである。

これまで農家全体の平均でみてきたが、さらに農家を分類して農家経済の状況をみてみるとどう(表-2)。農家経済を主業、準主業、副業的に分けてその経済状況をみてみる。ここで主業農家とは農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)の農家で65歳未満の農業従事60日以上の者がいる農家である。準主業農家とは農外所得が主(農家所得の50%以上が農外所得)の農家で65歳未満の農業従事60日以上の者がいる農家。副業的農家とは、65歳未満の農業従事60日以上の者がいない農家である。

家計費の基準で農家所得をみると、主業農家では農業所得はほぼ家計費を賄える水準に達しており、これに年金・被贈収入を加えれば家計費は賄えるようになっている。準主業農家では農業所得では家計

費の20%程度を賄えるにしか過ぎず、しかもその水準は年々低下する傾向にある。これに対して農外所得は家計費をほぼ賄える水準にあったが、1999年以後は農外所得だけでは賄えず、農業所得の家計費に対する比率は10%を割る水準に低下してきている。農外所得に年金・被贈収入を加えれば家計費の水準を超えており、農業所得は家計費の5%程度にしか過ぎず、農業所得に年金・被贈収入を加えても、家計費の50%にもならないのが現状である。

こうした結果から、販売農家の主副業別の分類でみれば家計費を支えるのに農業所得が必要なのは主業農家のみであり、この農家では逆に農外所得がなくとも、農業所得だけでほぼ家計費を賄うことができる。

表-2 類型別農家経済の推移

主業・副業別農家経済の推移 単位:千円(年当り)

年	主業農家				準主業農家				副業の農家						
	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費
1995	7,793.7	4,898.7	1,166.3	1,728.7	5,092.7	9,508.5	3,135.5	6,364.2	1,828.8	6,041.6	8,979.7	376.7	6,386.9	2,218.1	5,732.8
1996	7,929.8	4,950.2	1,183.9	1,795.7	5,082.5	9,665.3	1,239.9	6,562.2	1,863.2	6,173.2	8,910.6	395.2	6,246.2	2,269.2	5,725.4
1997	7,949.2	5,039.1	1,133.7	1,776.4	5,150.6	9,463.3	1,067.1	6,468.3	1,929.9	6,102.7	8,746.9	244.5	6,213.9	2,288.5	5,741.9
1998	8,173.4	5,394.9	1,015.7	1,762.8	5,021.3	9,372.9	1,149.1	6,222.8	2,001.0	6,009.2	8,559.8	251.5	6,052.5	2,255.8	5,640.3
1999	7,877.8	5,062.6	978.0	1,837.2	5,085.6	8,940.7	1,001.3	5,914.0	2,025.4	5,990.1	8,430.4	251.1	5,851.6	2,327.7	5,498.1
2000	7,816.6	5,020.4	959.4	1,836.8	4,982.9	8,812.5	993.6	5,857.1	1,961.8	5,926.3	8,207.4	225.7	5,587.6	2,394.1	5,314.0
2001	7,492.9	4,764.0	898.5	1,830.4	4,924.9	8,627.4	928.0	5,563.9	2,135.5	5,702.3	7,955.2	212.6	5,381.1	2,361.5	5,220.5
2002	7,585.8	4,696.4	838.0	2,031.4	4,778.0	8,120.9	760.4	5,182.6	2,177.9	5,399.4	7,815.7	254.0	5,169.3	2,392.4	5,156.2
2003	7,650.8	4,744.0	851.0	2,061.0	4,613.0	8,462.0	852.0	5,568.0	2,042.0	5,609.0	7,513.0	332.0	4,773.0	2,408.0	4,961.0

資料:農林水産省統計情報部「農業経営動向統計」

主業・副業別農家経済の推移 家計費=100.0

年	主業農家				準主業農家				副業の農家						
	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費
1995	153.0	96.2	22.9	33.9	100.0	157.4	21.8	105.3	30.3	100.0	156.6	6.6	111.4	38.7	100.0
1996	156.0	97.4	23.3	35.3	100.0	156.6	20.1	106.3	30.2	100.0	155.6	6.9	109.1	39.6	100.0
1997	154.3	97.8	22.0	34.5	100.0	155.1	17.5	106.0	31.6	100.0	152.3	4.3	108.2	39.9	100.0
1998	162.8	107.4	20.2	35.1	100.0	156.0	19.1	103.6	33.3	100.0	151.8	4.5	107.3	40.0	100.0
1999	154.9	99.5	19.2	36.1	100.0	149.3	16.7	98.7	33.8	100.0	153.3	4.6	106.4	42.3	100.0
2000	156.9	100.8	19.3	36.9	100.0	148.7	16.8	98.8	33.1	100.0	154.4	4.2	105.1	45.1	100.0
2001	152.1	96.7	18.2	37.2	100.0	151.3	16.3	97.6	37.4	100.0	152.4	4.1	103.1	45.2	100.0
2002	158.3	98.3	17.5	42.5	100.0	150.4	14.1	96.0	40.3	100.0	151.6	4.9	100.3	46.4	100.0
2003	166.0	102.8	18.4	44.7	100.0	150.9	15.2	99.3	36.4	100.0	151.4	6.7	96.2	48.5	100.0

表-3 販売・自給農家数の推移

単位:千戸、%

年次	総農家数		販売農家総数	主業農家		準主業農家		副業農家		自給農家					
				農家 総所得	農業所得	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費	農家 総所得	農業所得	農外所得	年金・被贈 等の収入	家計費
19 96	3,389	100.0	2,607	76.9	658	19.4	745	22.0	1,204	35.5	782	23.1			
97	3,344	100.0	2,568	76.8	612	18.3	717	21.4	1,239	37.1	776	23.2			
98	3,291	100.0	2,522	76.6	574	17.4	665	20.2	1,283	39.0	769	23.4			
99	3,239	100.0	2,475	76.4	546	16.9	624	19.3	1,305	40.3	764	23.6			
20 00	3,119	100.0	2,336	74.9	500	16.0	599	19.2	1,237	39.7	783	25.1			
01	3,072	100.0	2,291	74.6	482	15.7	584	19.0	1,225	39.9	781	25.4			
02	3,028	100.0	2,249	74.3	463	15.3	555	18.3	1,231	40.7	779	25.7			
03	2,981	100.0	2,205	74.0	448	15.0	528	17.7	1,229	41.2	776	26.0			
04	2,935	100.0	2,162	73.7	434	14.8	512	17.4	1,216	41.4	773	26.3			

資料:農林水産省「農業構造動態調査報告」

注:総農家数を100とした構成比

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

きるようになっている。これに対して、準主業農家や副業農家は農業所得だけで家計費を賄うことは不可能で、農業所得に年金・被贈収入を加えても家計費は賄えなくなっている。逆に農外所得だけでもほぼ家計費は賄うことができ、農外所得に年金・被贈収入を加えればそれだけで家計費の高さを超える水準に達している。要するに主業農家では家計費を賄うのに農業所得は欠かせない要素になっているが、準主業農家や副業的農家では農外所得は家計費を賄うのに欠かせない要素となっており、農業所得は欠かせない要素にはなっているとはいえない位置にある。

そこで、家計費にとって農業所得が欠かせない要素となっている主業農家の比率がどのくらいになるかをみてみることとする（表-3）。

1996年に総農家数に対するその比率は19.4%であったが、その後、年々低下の傾向をたどり最近では15%を割り込む数になっている。家計にとって農業所得が欠かせない農家は農家総数のわずか15%に過ぎないというのが、こんにちの農家経済の状況なのである。この15%を除く、約85%の農家では家計にとって農業所得が不可欠の状態ではないだけでなく、それらの世帯では農外所得を中心にはば家計費を賄える状態になっているのである。農外所得で家計を賄える85%の農家は、ナショナル・ミニマムの実現は農外所得の状況に大きく依存していることとなる。この限りでは農家のナショナル・ミニマムは農外所得によって達成されることとなる。農家の大部分にとって、ナショナル・ミニマムの実現は農業所得によって行われるのではなく、農外所得によって、つまり賃労働による所得によって実現されることとなる。農家に独自なナショナル・ミニマムがあるというよりは、賃金労働でのナショナル・ミニマムの達成が多くの農家のナショナル・ミニマムの実現と密接に関連することとなるのである。農家が独自に賃金労働者とは別にナショナル・ミニマムの実現を必要とする範囲は極めて限定されているということになる。農家はナショナル・ミニマムの実現に関して、賃金労働者に対して独自に実現しなければならないところは少ないのである。それならば、農民・農家のナショナル・ミニマムは、賃金労働者のナショナル・ミニマムが実現することで済ませられるのであろうか。

2. 農業における他産業並み所得の保障

農家経済に関して農家世帯の多くが、勤労者世帯（賃金労働者）の家計に限りなく接近していることは間違いない事実である。だからといって、賃金労働者のナショナル・ミニマムが実現することで、農民・農家のナショナル・ミニマムが自動的に実現するようになっているかというと、そのような事にはならない。

そもそも農家経済の状態が今日のように勤労者世帯の家計に限りなく近づいてきたことについては、それが農民・農家の自由で、自主的な選択の結果ではないという事情がある。そこに農民の自由な意思を損なう何らかの強制が働いていたとすれば、そのような強制を前提にしてナショナル・ミニマムが実現されてもそれは農民・農家の自主・自由を保障するナショナル・ミニマムとはならないからである。その強制を取り払い、改めて農民の自由な意思による仕事の選択が可能な条件を再建し、その上にナショナル・ミニマムが実現されなければならないであろう。

農家経済を今日の状況に追い込んだ要因は所得格差である。農業所得と農外の所得の格差が農民・農家を強制し、農業所得だけで世帯を維持することを極めて困難にしたという事情がある。農業と農業以外の他産業との所得格差がそれであることはいうまでもない。

しかし、農業と非農業との格差を考える場合に、作物間の違いについても考慮にいれなければならないであろう。農作物のほとんどすべてがそれぞれ農業以外の産業との関係で格差のないような状態になつてはならないであろう。農産物間の所得格差があつて一部が非農業と大きな格差をもつていれば、そのような格差も農民を農外に押し出す力として作用することになるであろう。そのようになるのは農業生産の特有な性格に関わっている。すなわち1年間を通してほぼ同じものを生産できる農産物は、畜産や施設栽培などの一部に限定されているからである。ある農産物で他産業と同じような所得を得られるとしても、それだけで1年間、農作業に従事することを保障することはできないからである。やはり同じような所得を得られる異なった季節に作業できる農作物に引き継がれるようなものがなけれ

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

ば、農業経営としての所得は他産業のそれよりも劣つた所得にならざるをえないものである。つまり農業生産において複合経営が可能となるような条件がなければ、農業生産と他産業との差別は解消しないのである。要するに農業を選ぶか、他産業を選ぶかという選択において、どちらを選んでも経済的には何の変わりもないような状態を実現するには、農業内部でどのような作物の組み合わせを行っても、組み合わせに左右されることなしに他産業と差別されることのない所得が実現されなければならない。そのためどのような作物生産も他産業並みの所得を得られるようになっていなければならぬのである。

このような事情があるので、どのような農作物でもそこから得られる所得の水準が非農業の所得並みになっていることが必要となるのである。こうしてほとんどすべての農産物の生産が非農業で得られる所得と同様な所得を得られるようになっていること、少なくとも格差があまり極端なものでなくなっていることが、農民・農家が自由な意思で、経済的に何らの強制も受けることなく、農業を選ぶか農業以外の産業を選ぶか、仕事を自由に選択する条件として必要になるのである。

3. 農業における所得格差の実態

憲法で職業選択の自由が保障されていても、経済的な条件で、ある職業を選択せざるをえないか、あるいは選択することができないような状態に置かれていれば、職業選択の自由は実質的に保障されたことにはならない。今日、日本農業はそのように実質的に選択の自由が保障された産業になっているかどうかを検討してみる必要があろう。

職業選択の実質的な自由を阻害するもののうちで経済的な格差は大きな問題であろう。そこで農民・農家の所得が現実にそのような格差の下にあるかどうかを検討してみなければならないであろう。

今日、農業がどのような経済的な水準の下に置かれているかを具体的に分析してみることとしよう。表-4は農作物生産1時間当たりの家族労働報酬を毎月労働統計の調査産業計の事業所規模5~29人の時間当たり賃金と比較したものである。表中で網掛けをしたところの家族労働報酬が、事業所規模5~29人の非農業1時間当たり賃金を超えていないものであ

ることを示している。

非農業の報酬水準として5~29人規模を一応取り上げた。これは農家以外の他産業の中で全体の平均よりは低いものであるが、生産費調査（農林水産省）の家族労働の評価がそれによっているからである。この水準が達成されていれば他産業と農業はほぼ同等な条件で生産活動を行っていることみなすことができるでこととする。個々の農産物の生産から得られる家族労働報酬が他産業の賃金の水準にほぼ見合っていれば、その農作物はほぼ他産業と同等の報酬レベルで生産されていることとなる。そこには大きな格差はなく、生産者は農産物生産を選ぶか、他産業従事を選ぶか経済的な強制ではなく、自由な意思で、自主的に選択を行ったということになるであろう。そのような比較の結果を示したのが表-4である。

その結果をみると、網かけ部分が他産業並みの報酬を得ていない部分を示している。米は1980年以後、小麦や大豆は1990年以後他産業の労賃並みの収入を得ていないことがわかる。キャベツ、大根の野菜類は他産業並みの年もあるがそうでない年もあり、その起伏が激しくなっている。特にキャベツにおいて大根よりも激しい起伏が見られるようになっている。果樹ではリンゴは1980年以後他産業の水準は超えておらず、ミカンは92年以後他産業を超えた年はない状況になっている。畜産関係では肥育豚以外は90年代に入り他産業を超えた時はなく、肥育豚においても他産業並みを超えたのはわずかな年でしかない。このように多くの農作物は多くの期間他産業並みの報酬を受けることなく生産が続行されているのである。他産業並みの家族労働報酬を受けていない期間、農業生産は明らかに他産業と比べて経済的に不利な条件の下で生産が行われてきたということができる。

農業生産と他産業との間のこの農業に不利な条件が変えられなければ、たとえ、他産業でのナショナル・ミニマムが有効に機能していたとしても、農業生産では機能しないこととなる。農業生産部面ではナショナル・ミニマムは達成できないままに放置されることとなることを意味することになるであろう。このようなことにならないために、少なくとも農業生産においても他産業並みの報酬を得て、他産業と同様に農業生産部面においても同様にナショナル・

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

ミニマムを達成していく条件はあるであろうか。この点について検討していかなければならないであろう。

農業と他産業との関係を、産業計賃金を100.0にして、家族労働報酬を指標にしてみると、その関係が一層明らかになる。指標が100.0を超えた場合は、農業生産が非農業産業で働くよりも有利に経営されていることを意味するが、100.0以下になっている場合は、農業経営が非農業産業で働くよりも不利になっていることを意味する。そこで表を見てみると、1990年を過ぎると野菜を除いて多くの農産物生産では100.0を割っていることがあきらかであろう。その中でも、代表的な農産物である米の動きは顕著であり、

1990年代に入りほぼ50.0台を維持していたが、1994年の72.2を最後に、それ以後50.0を割り、99年以後は30.0も割るような状態になってきている。米生産の最近における不利化はあまりにも顕著であるといえよう。

このような不利化の原因になっているのは何であろうか。農産物の売り上げ高の不利性がその原因として考えられる。米生産に関して粗収益と生産費での関係を示したのが表-5である。この表で主産物粗収益は米の売り上げ高を示すものである。

1990年以後の粗収益の推移をみると、1996年以後低下する傾向にあり、粗収益の生産費に対する割合は8割前後となっている。粗収益が生産費を割って

表-4 時間当たり家族労働報酬と賃金の推移

(実額、単位:円)

	米	小麦	大豆	キャベツ	大根	りんご	みかん	肥育豚	肥育牛	乳牛	産業計・時間給
1970	311.6	56.8	208.9	900.3	709.5	538.1	504.1	254.3	135.5	270.8	288.1
1975	869.1	183.5	448.6	2,074.4	1,143.4	1,318.0	140.1	1,063.1	-	688.8	730.4
1980	621.5	1,309.0	729.4	1,001.8	1,186.9	726.6	219.6	-	141.8	1,120.1	1,046.9
1985	766.6	1,995.4	2,121.5	624.9	1,931.5	766.1	606.5	603.5	1,099.8	1,097.6	1,259.6
1990	727.6	564.0	264.8	2,448.0	5,276.6	1,051.4	1,370.9	921.0	2,061.0	1,953.5	1,562.9
1991	880.0	149.1	219.1	2,384.4	3,688.8	848.0	2,044.0	1,271.1	1,500.3	1,802.0	1,698.8
1992	1,192.1	766.9	-	621.5	3,653.5	864.3	903.1	2,148.4	1,436.4	1,583.6	1,769.7
1993	1,265.5	928.9	-	11,569.1	4,682.6	735.6	553.0	1,316.4	943.8	1,669.6	1,832.5
1994	1,349.6	1,640.3	1,045.4	5,315.0	6,011.9	756.1	1,689.4	656.5	616.9	1,625.9	1,868.3
1995	877.4	340.5	1,337.3	1,877.0	1,325.0	936.0	1,100.0	1,528.0	1,286.5	1,846.1	1,877.6
1996	1,058.8	393.3	701.6	1,174.0	1,220.0	979.0	1,286.0	1,717.1	1,640.5	1,823.1	1,896.8
1997	558.1	1,653.6	952.9	1,474.0	1,250.0	682.0	593.0	1,401.6	1,388.0	1,710.1	1,960.0
1998	662.9	1,307.8	833.5	1,755.0	1,660.0	941.0	1,314.0	1,386.6	1,484.5	1,680.9	1,955.5
1999	479.1	1,034.1	1,826.0	2,178.0	1,443.0	917.0	852.0	1,400.4	1,021.1	1,700.5	1,916.1
2000	475.3	1,464.6	1,618.9	1,373.0	1,165.0	927.0	1,282.0	1,685.0	833.6	1,748.5	1,930.2
2001	536.6	878.0	257.9	1,465.0	952.0	924.0	812.0	2,350.0	788.5	1,857.6	1,910.5
2002	513.0	1,426.6	186.6	2,323.0	2,438.0	850.0	974.0	2,871.8	-	1,814.8	1,896.7
2003	536.6	1,421.8	747.1	2,191.0	1,902.0	828.0	737.0	2,070.4	64.8	1,807.6	1,867.0

(指標、産業計・時間給=100.0)

	米	小麦	大豆	キャベツ	大根	りんご	みかん	肥育豚	肥育牛	乳牛	産業計・時間給
1970	108.2	19.7	71.8	312.5	246.3	186.8	175.0	88.3	47.0	94.0	100.0
1975	119.0	25.1	61.4	284.0	156.6	180.5	19.2	145.6	-	94.0	100.0
1980	59.4	125.0	69.7	95.7	113.4	69.4	21.0	-	13.5	107.0	100.0
1985	60.9	158.4	168.4	49.6	153.3	60.8	48.2	47.9	87.3	87.1	100.0
1990	46.6	36.1	16.9	156.6	337.6	67.3	87.7	58.9	131.9	125.0	100.0
1991	51.8	8.8	12.9	140.4	217.1	49.9	120.3	74.8	88.3	94.3	100.0
1992	67.4	43.3	-	35.1	206.5	48.8	51.0	121.4	81.2	89.5	100.0
1993	69.1	50.7	-	631.3	254.4	40.1	30.2	71.8	51.5	91.1	100.0
1994	72.2	87.8	56.0	284.5	321.8	40.5	89.4	35.1	33.0	87.0	100.0
1995	46.7	18.1	71.2	100.0	70.6	49.8	58.6	81.4	67.5	98.3	100.0
1996	55.8	21.1	37.0	61.9	64.3	51.8	66.7	90.5	86.5	96.1	100.0
1997	28.5	84.4	48.6	75.2	63.8	34.8	30.3	71.5	70.8	87.3	100.0
1998	33.9	66.9	42.6	89.7	84.9	48.1	67.2	70.9	75.9	86.0	100.0
1999	25.0	54.0	95.3	113.7	75.3	47.9	44.5	73.1	53.3	88.8	100.0
2000	24.6	75.9	83.9	71.1	60.4	48.0	65.4	87.3	43.2	90.6	100.0
2001	28.1	46.0	13.5	76.7	49.8	48.4	42.5	123.0	41.3	97.2	100.0
2002	27.0	75.2	9.8	122.5	128.5	44.8	51.4	151.4	-	95.7	100.0
2003	28.7	76.2	40.0	117.4	101.9	44.3	39.5	110.9	3.5	96.8	100.0

資料：農林水産省統計情報部「農業経営統計調査報告」、厚生労働省大臣官房統計情報部編「毎月勤労統計調査年報」

- 注) 1. 各品目について、1日当たりの家族労働報酬を8で割って算出したものである。
 2. 産業計の時間給は、事業所規模5~29人の現金給与総額を総労働時間で割って算出したものである。
 3. キャベツは94年まで秋どり、95年以降は全季収穫のものである。
 4. 大根は94年まで秋どり、95年以降は全季収穫のものである。
 5. りんごは70年から85年までは栽培品種『スタークリング』、90年から94年までは『ふじ』、95年以降は全品種である。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

いることが、米生産において不利な生産の原因となっているのである。この状況が変えられない限り、農産物生産の不利さは克服されないこととなるのである。このような不利性の克服が農産物生産にとって必要であり、そうした不利性の克服はほとんどすべての農産物で実現されなければならないのである。もしそうでなければ、農産物の生産者は、自由な自発的な意思によって農産物生産を選ぶことができないからである。このようにして、農業・非農業の選択、農産物間の選択を自由に、自主的に行うことができる条件が作られた上で、ナショナル・ミニマムの確立が行われるならば、農業生産においても、他の産業から何ら差別されることなくナショナル・ミニマムを確立することができるようになるであろう。このように何ら差別されることなく農業生産、農産物生産を選ぶことができるようになる条件を今日、獲得することができるようになっているかどうかを最後に確認しておくことが必要であろう。

4. 自由に農業生産を選べるようになる展望

農家の所得の内容を考慮することなしに、所得の水準だけを考えても、今日の農業生産の抱えている問題はみえてこないのであろう。今日の農家所得は農業生産とその他の産業との格差の問題からゆがめられた所得の構成になっているからである。所得がゆがめられていること自体に農業生産が今日置かれている問題が含まれているのである。今日の農業生産が他産業との関係で大きな格差のもとに置かれていることが農家の所得構成に反映されているのである。この問題を解決しなければ、農家・農民は格差のもつている問題を一方的に押しつけられたままで、押しつけられた状態を固定化して、ただ所得の水準だけで均衡をはかることとなってしまうのである。

そこから格差を脱して自由に農業生産を選べることを保障することが農民のナショナル・ミニマムを実現するための重要な前提となるであろう。農業生産を自由に選べる条件とは農業であろうと、農業以外の他産業であろうとそのいずれを選択しても、すくなくとも経済的にはなんの不利益をえないという条件が満たされているということである。ところが農業生産にはそれぞれの作物については、季節的な

限定がつきまとつという問題がある。つまり1つの作物を1年中つくるということは、特別な作物を除けば難しいことなのである。そこで産業として農業生産を自由に選べる条件としては、作物を複合的に組み合わせることによって1年中農業生産できる条件をつくらなければならない。そのような複合的な生産が保障されることを前提にして産業として農業生産を自由に選択する自由を獲得することができる所以である。そのためにはある特定の作物が他産業並みの所得を得られればよいというのではなく、ほとんどすべての農作物で他産業並みの所得が得られるという条件が満たされなければならないのである。ほとんどすべての農作物での労働報酬を他産業並みにし、農業経営を行うか他産業で働くか、そし

表-5 米生産費における粗収益と生産費の関係

年産	60 kg当たり (a)	60 kg当たり (b)	(a)/(b)
	主産物粗収益	全参入生産費	
1990	17,530	19,706	89.0%
1991	17,969	20,189	89.0%
1992	18,625	19,468	95.7%
1993	20,749	21,818	95.1%
1994	17,950	18,419	97.5%
1995	17,110	19,728	86.7%
1996	17,149	18,989	90.3%
1997	15,389	19,363	79.5%
1998	16,223	19,991	81.2%
1999	14,727	18,932	77.8%
2000	13,937	17,898	77.9%
2001	14,112	17,766	79.4%
2002	13,912	17,339	80.2%
2003	18,242	18,640	97.9%

資料：農林水産省「米生産費」より作成。

表-6 米価の推移 (60 kg・円)

年産	政府買入価格	自主流通米(全銘柄)
1993	16392	21676
1994	16392	22693
1995	16392	21535
1996	16392	20780
1997	16217	19464
1998	15805	18508
1999	15528	18508
2000	15104	16904
2001	14708	16084
2002	14295	16274
2003	13820	16157

資料：農水省「米価に関する資料」

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

て農業生産する場合でもどのような農産物を作るかを自由に選ぶことができるようになることができるかどうかその見通しを考えることが必要であろう。

そのために、何が必要であるかといえば、農産物の売り上げ高である粗収益の引き上げが必要となるのである。粗収益の引き上げには農産物価格の引き上げかあるいは農産物販売量の引き上げが必要となるであろう。販売量の引き上げには技術的な限界があり、天候などの影響も大きく、農産物販売量は短期的には増減を繰り返すことにならざるを得ない面はある。一方、農産物価格は政策によって変えることが可能である。それならば農家の販売する農産物価格を引き上げる条件は現在、あるのであろうか。

その見通しを考える時に、今日ではWTOの問題を考えざるをえない。WTO協定では価格保障政策は抑制され、所得保障に切り換えていくことが要請されているからである。米に関していうと、1998年から稻作経営安定対策が実施されているが、これはこれまでの食糧管理制度による価格保障を所得保障に切りかえたものである。この制度は基準価格を各銘柄の3年間の平均とし、当年産の価格がそれを下回った場合に、その差の8割を補填するというものになっている。

この方式の問題点は基準価格を3年間の平均としたところにある。3年間の平均であるから、米価が下がれば当然基準価格も下がることとなるのである。米価の今日の状況を表-6に示したのであるが、米価が低下傾向にあることは明らかである。米価が低落するのは偶然ではなく、食糧管理制度を廃して、政府が米価管理から全面的に手を引き、ミニマム・アクセス米が入る中で、米価の形成を自主流通米市場にゆだねるようになったからである。

このような状況に置かれている限り米価の低落は

必然であり、したがって基準価格の低下もまたやむを得ない状況となるのである。さらにその低下した基準価格の8割を保障するというものが現行制度であるから、このような制度の下では、農家にとって農業生産の格差は狭まるどころか広がることが見通されるのである。

現在、品目横断的経営安定対策が実施されようとしているが、これは麦や大豆などについて「ゲタ」と「ナラシ」によって所得を支えようとするものであるが、農産物価格が趨勢的に低下する中では、下支えの機能を果たしえないものとなっており、農業と他産業との格差を縮めるものとして期待することはできないシステムとなっている。その上、保障の対象を都府県では4ヘクタール以上、北海道で10ヘクタール以上の認定農業者に制限しており、所得保障のシステムから多くの農家を切り離そうとするものとなっている。二重の意味で農業生産における収入を下支えして、農業と他産業との格差を解消していくシステムからは大きくかけ離れたものとなっている。このような制度によって、農業と非農業の選択、農産物生産を自由に選ぶような条件をえることは当然不可能である。

こうした限界を超えるためには、政府の今日の農業政策を大きく変えることが必要であるが、その農業政策がWTOによって規定されていることも見据えていかなければならない状況に置かれている。今日、日本の農家はWTO体制下にある農政と対決せざるをえないであろう。現行農業政策に対して、農家が自由に農業生産を選択していくシステムを作り上げていくことがナショナル・ミニマム実現にとって欠かせない運動となるであろう。そのような運動を全国民的なものとして作り上げていくことが今必要とされているのである。

4. 高齢無業者の生活とナショナル・ミニマム

はじめに

「第二の人生」と言われることが多いが、かつて高齢期は「余生」と表現された。一見したところマイナス・イメージを受けるこの表現には、絶望や憤りといった激しい感情ではなく、自己を突き放して見つめる、諦観とも言うべき静かな境地を感じる。高齢期は、本来、世の中の喧騒や利害得失と一線を画して、自分の人生を客観的に見つめ直す重要な時期なのかも知れない。

しかし昔も今も、こうしたゆとりある境地に、全ての高齢者が到達できる訳ではない。物質的な生活が保障されていないならば、相も変わらず、喧騒と利害の世界に身を置かねばならない。こうした高齢期を送ることを理想と捉える人もいるが、一方では不幸と捉える人もいる。どうやらヨーロッパの人々は「余生」に自己の理想を見出す人々が多く、日本人は「現役であり続けること」に生き甲斐を感じる人々が多いように思われる。この違いは、何から生じるのだろうか。日本人の高い勤労意欲や農耕民族としての真面目さが影響しているかも知れない。しかし何よりも、高齢期生活を「余生」たらしめるのに必要な、生活基盤の公的な保障が希薄であり続けてきたために、日本の高齢者の多くは「老後の所得を得ること」に執着してきたのではないか。

労働力であることから離脱した高齢者に関して、その最低生活保障（ナショナル・ミニマム）の水準は、どのように考えられるべきか。経済学的には、案外難しい問題である。B・S・ラウントリーがヨーク調査のときに、子どもを養育する労働者の5人家族を標準世帯と見なして最低生活費を算出したように、また、わが国の現行生活保護制度において標準世帯の最低生活費が保護基準の出発点になっているように、ナショナル・ミニマムとは本来、労働者家族のそれである。ラウントリーは、「労働力の再生産」を前面に打ち出すことによって、貧困問題に対する社会全体の利害と関心を呼び覚まし、労働力問題のもう一方の当事者である資本家を同じテーブルに着かせるのに成功した。一人暮らし高齢者や高齢夫婦世帯のナショナル・ミニマムは、こうして労働者家族のナショナル・ミニマムから、事後的に、擬

制的に決定されたものであろう。

その決定に際して、高齢期を社会的にどう位置づけるかによって、保障すべき基準は違ってくると思われる。「余生」を十全に保障するのか、「現役であり続けること」を前提に置くのか。これは、継続雇用されている高齢者の年金水準をどう定めるか、という具体的かつ政策的な問題とは性格を異にする。個別性への対応ではないのである。

何やら、抽象的な問題提起から筆を起こすことになってしまった。しかし、高齢者のナショナル・ミニマムとは、そうした哲学的考察を避けては導くことができない。しかし今この場で、この問題に正面から向き合うには、私の能力では無理と言わざるを得ない。ひとまず、高齢者のナショナル・ミニマムをどの水準に設定するかという問題は脇に置いて、公認の貧困線であるところの生活保護基準を尺度に、高齢者の所得の現状について分析することにしたい。

1. 「豊かな高齢者」論

—その根拠の欺瞞性—

わが国の高齢者福祉政策は、今もなお「豊かな高齢者」論に依拠して推進されている。一昨年来の介護保険料の引上げ、高齢者医療における窓口負担の強化、税制における老年者控除の撤廃と年金者控除の縮小など、高齢者の負担増は引きも切らず続けられている。その根底にあるのが「豊かな高齢者」論である。

「豊かである」という判断の根拠にされているのは、「勤労者世帯の1人当たり平均所得」と「高齢者世帯の1人当たり平均所得」がほぼ同じになったという事実である。ここから、高齢者はもはや「社会的弱者」ではなく、一般勤労者並みの負担に耐えられる存在だと主張される。これに拍車を駆けているのが「少子高齢社会」の到来と進行である。「世代間扶養」では社会保障は早晚行き詰まるから、「高齢者自身にも相応の負担を求める」という現行政策が全面的に展開されることになる。

「1人当たり平均所得」が勤労者世帯と高齢者世帯とでほぼ同じ水準という計算結果は、それが統計データにもとづく客観的数値である限りにおいて、否定

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

しようのない事実である。しかし、それが「科学的に正しい事実」か否かを追求してみれば、そうでないことは容易に明らかとなる。一例として、消費単位の問題が挙げられる。家賃等の住居費や光熱・水道費、世帯交際費は、食料費や被服・履物費等と違って、世帯員数が減っても消費額はパラレルには通減しない。世帯員数が半分の高齢者世帯だから、家賃や光熱・水道費が勤労者世帯の半分で済むということにはならない。高齢期になっても、多くの人は同じ家に住み続けるし、照明の数を半分にすることもない。入浴回数を半分に減らす訳でもない。「1人当たり平均所得」で比較するということは、世帯員数が減れば、全ての費目の消費量がパラレルに減るという乱暴で非現実的な前提に立脚している。「1人当たり平均所得」は、生活のリアリティを欠いたフィクションとしての数値に過ぎない。生活保護制度の生活扶助に1類（世帯員1人当たりの生活費）と2類（1世帯当たりの生活費）が別立てで設けられているのは、消費単位の問題に配慮しているからでもある。この配慮が、どうして高齢者の所得水準に関する議論では、消えてしまうのか。こうした机上の数値を根拠に政策が実行に移されていることを、多くの人は知らされていない。因みにOECDでは「エキヴァレント・スケール」(equivalent scale、等価尺度)として、「世帯所得を世帯員数の平方根で除した数値」で相互に比較することを推奨している。

さらにもう一つ挙証すると、「1人当たり平均所得」を根拠とする主張は、高齢期に増える支出があることをも見落としている。保健医療費や介護費用は高齢者にとって大きな負担となる。しかも食費と同様に毎日必要とされるので、他の消費費目に比べて、累積支出額が高くなる傾向にある。他方、高齢期に減少する支出もある。それは交通・通信費（定期代）、被服・履物費であるが、入院時の医療費の負担や要介護時の介護費を、これらの消費費目の支出抑制によって捻出することには限界がある。抑制できるのは教養娯楽費くらいのものである。一昨年度まで生活保護制度には「老齢加算」が存在していた。それは高齢期に特別に必要な出費があることを、国が公式に認めていた証拠である。

以上のように、「1人当たり平均所得」の比較を以て「豊かになった高齢者」すなわち「負担力のある

高齢者」を主張する議論には、大きな誤りが隠されている。

2. 高齢者世帯における貧困の広がり

1) 高齢者世帯の所得階層分布

日本の高齢者の所得は、現在どのような水準にあるだろうか。一般に生活は世帯単位で営まれるのが通常なので、「高齢者世帯」の所得状況を見ることにしよう。「高齢者世帯」とは、基本的に「65歳以上の高齢者のみから成る世帯」のことを意味するが、それに「高齢者と18歳未満の未婚子から成る世帯」も若干数含まれている。

表-1は、2004年度現在の高齢者世帯の所得分布を、年収において50万円刻みに表示したものである。ただし、400万円以上700万円未満の高齢者世帯については100万円刻みで表示しており、700万円以上の高齢者世帯については1,000万円で上下に二分した。資料は厚労省『国民生活基礎調査』(平成16年度版)によっている。世帯類型別の分布状況は、「男の単独世帯」「女の単独世帯」「夫婦世帯」「その他の世帯」の4類型で表示してある。資料の制約から、その他の世帯のなかに「高齢者と18歳未満の未婚子から成る世帯」は含まれていない。つまり「その他の世帯」とは、兄弟関係にある高齢者の世帯とか親子ともに高齢者である世帯等のことを意味している。2004年度末現在、日本の高齢者世帯は787万4千世帯に達した。全世帯に占める割合は17.0%であり、ほぼ6軒に1軒が高齢者世帯という状況にある。人口の高齢化の進展を如実に反映している。

高齢者世帯全体で見ると、年収250万円未満の低所得層（相対的貧困層）が全体の53.0%を占めている。なかでも年収100万円未満の絶対的貧困層は15.2%に達している。年収100万円未満ということは、月収8万3,333円以下ということであり、高齢単独世帯の生活扶助基準にほぼ該当する。東京都内にある私立大学に、単身で下宿生活を送りながら通学している大学生の1ヵ月あたりの平均生活費が約15万円なので、その約半分の収入で1ヵ月間生活しなければならなくなってしまった状態を想像してみると、何とか理解できるかも知れない。実感を持って受け止めることは容易ではないが、ひどく厳しい生活になることは推測で

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

きる。そうした低消費水準生活を送っている世帯が、およそ高齢者世帯の7軒に1軒の頻度で現れるのが日本の現状なのである。どこをどう解釈すれば「豊かな高齢者」論を主張できるのだろうか。

年収250万円以上400万円未満の中所得階層に属する高齢者世帯の比率は27.2%となっている。年収400

万円以上を高所得階層と見なすならば、それは19.8%しか存在していない。わけても600万円以上の高所得層は6.7%とかなり少數である。この7年間の変化を見ると、高齢者世帯の所得分布は全体的に落層化している。中間層の二極分化ではなく全般的な落層化傾向を示している。その第一の理由は、とりわけ

表-1 高齢者世帯の所得階層分布（2004年）

(単位: %、万世帯)

所得階層	高齢者世帯	男単独世帯	女単独世帯	夫婦世帯	その他世帯
50万円未満	4.1	5.7	9.2	0.9	0.7
50~100万円未満	11.1 15.2	14.5	21.7	3.8	2.9
100~150万円	14.4	18.7	25.5	6.0	5.1
150~200万円	13.0	13.0	18.5	8.9	5.8
200~250万円	10.4 37.8	12.4	11.6	9.5	6.6
250~300万円	9.4	11.4	5.9	11.8	5.5
300~350万円	9.4	9.8	3.0	12.9	7.6
350~400万円	8.4 27.2	4.7	1.4	12.7	5.8
400~500万円	9.1	4.7	1.3	15.0	12.4
500~600万円	3.8 12.9	2.1	0.6	6.9	9.5
600~700万円	2.2	1.6	0.4	3.8	9.1
700~1000万円	2.7	0.5	0.4	4.3	14.2
1000万円以上	2.0 6.7	1.0	0.6	3.5	14.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世帯数	787.4	90.6	282.4	389.9	22.9

注)「他の世帯」には「高齢者と18歳未満の未婚子から成る世帯」1.6万世帯は含まれていない。

資料) 厚労省『国民生活基礎調査』(平成16年版、第2巻全国編) p.56、242、257-260

表-2 公的年金の有無別、高齢者世帯の所得階層分布（2004年）

(2004年) (単位: %)

所得階層	年金のみ	年金+年金以外の収入	無年金	計
50万円未満	5.9	0.4	8.1	4.1
50~100万円未満	14.0	5.0	18.6	11.1
100~150万円	15.9	10.3	25.6	14.4
150~200万円	15.8	8.2	12.8	13.0
200~250万円	11.9	8.2	5.8	10.4
250~300万円	10.3	8.3	5.8	9.4
300~350万円	10.0	8.5	5.8	9.4
350~400万円	8.7	8.7	1.2	8.4
400~500万円	5.4	16.2	4.7	9.1
500~600万円	1.3	8.5	2.3	3.8
600~700万円	0.6	5.1	2.3	2.2
700~1000万円	0.2	7.1	2.3	2.6
1000万円以上	-	5.5	4.7	2.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0
分布	61.5	34.2	4.3	100.0

資料) 厚労省『国民生活基礎調査』(平成16年版、第2巻全国編) 345ページより作成。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

「1999年改正」以来顕著になった年金給付水準の段階的引下げにあり、第二の理由は、従来、低年金をカバーする効果を果たしてきた高齢者の就労機会の激減にある。

表-2は、高齢者世帯の所得源泉を公的年金収入と年金以外の収入（その圧倒的大部分は稼働収入）とに二分して、その組み合わせから高齢者世帯を3つの類型に分類し、それぞれに所得の分布状況を見たものである。「年金のみ」の世帯においては、年収400万円を超える高所得世帯は極めて少数（7.5%）であることが判る。「年金+年金以外の収入」の世帯では、所得水準がかなり上昇し、年収400万円以上の世帯は42.4%に増加する。このように、高齢期生活の「豊かさ」の規定要因は、公的年金ではなく稼働収入である。65歳を過ぎて月に10万円程度の稼働収入を得られるかどうかが、高齢期の運を左右する。問題は「年金以外の収入」がある高齢者世帯が、この7年間に46.2%から34.2%に大きく減少したことであり、高齢者の就労機会は、今日かつてなく減少している。

2) 誰が「絶対的貧困高齢者」なのか

「高齢者世帯」が高齢期の世帯形態の基本になりつつあるとは言え、高齢者の世帯形態はさまざまであ

る。そこで、「65歳以上の高齢者のいる世帯」を取り上げ、どんな世帯に低所得高齢者が多く分布しているかを見ることにする。

表-3は、「65歳以上の高齢者のいる世帯」の所得分布状況を、表-1と同様の所得階層区分で示したものである。年収100万円未満の絶対的貧困層は「女の単独世帯」にとりわけ集中している。その30.9%、87万3,000世帯が年収100万円未満の階層に分布している。「男の単独世帯」の場合も出現率が高いが(20.2%)、もともと「男の単独世帯」の数は少ないので、その存在は18万3,000世帯にとどまっている。女の単独世帯の1/5程度に過ぎない。男女計の単独世帯では、105万6,000世帯、105万6,000人が絶対的貧困の状態にある。

高齢者の「夫婦のみ世帯」はどうであろうか。先に示したOECDの「エキヴァレント・スケール」に従って単独世帯の年収100万円という絶対的貧困基準を夫婦二人世帯に換算すると、約141万円になる。50万円刻みの階層として表示してあるので、中間で区切ることは難しいが、各階層内の分布が均等であると仮定すると、年収141万円未満の夫婦世帯の出現率は9.5%となる。高齢夫婦世帯における絶対的貧困層は49万5,000世帯となる。人員数では99万人となる。世帯類型上は夫婦世帯が65歳以上の高齢者のい

表-3 65歳以上の高齢者のいる世帯の所得階層分布（2004年）

（単位：%、万世帯）

所得階層	三世代世帯	夫婦と未婚子の世帯	単親と未婚子の世帯	夫婦のみ世帯	男の単独世帯	女の単独世帯	その他	総 数
50万円未満	0.2	-	2.1	0.9	5.7	9.2	0.4	2.1
50~100万円未満	0.6	1.2	5.9	3.8	14.5	21.7	2.3	5.9
100~150万円	0.7	2.4	5.4	5.9	18.7	25.5	4.0	7.7
150~200万円	0.9	2.4	10.0	8.9	13.0	18.5	4.4	7.6
200~250万円	1.7	4.5	7.9	9.4	12.4	11.6	5.9	7.1
250~300万円	1.8	3.8	5.9	11.9	11.4	5.9	5.7	6.8
300~350万円	2.4	6.7	8.8	12.9	9.8	3.0	6.8	7.3
350~400万円	2.8	5.3	7.9	12.6	4.7	1.4	5.5	6.5
400~500万円	7.0	11.7	14.6	15.1	4.7	1.3	12.2	10.0
500~600万円	9.0	12.0	10.9	6.9	2.1	0.6	10.1	7.2
600~700万円	10.9	9.8	7.5	3.8	1.6	0.4	9.5	6.2
700~1000万円	28.5	25.4	8.8	4.2	0.5	0.4	15.8	12.8
1000万円以上	33.6	15.1	4.2	3.5	1.0	0.6	17.3	12.8
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世帯数	391.9	182.7	110.4	525.2	90.6	282.4	203.1	1,786.4

資料) 厚労省『国民生活基礎調査』(平成16年版、第2巻全国編) 188、320ページより作成。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

る世帯の最大多数派を構成しているので、かなりの量になる。

以下、「高齢単親と未婚子の世帯」の平均世帯員数を2人と想定し、「高齢夫婦と未婚子」の平均世帯員数を3人と想定すると、それぞれの絶対的貧困基準は、前者が年収141万円となり、後者が年収173万円となる。この基準以下の世帯所得しか得られていない世帯の出現率と世帯数、高齢者数を推計すると、前者が12.4%、13万7,000世帯、13万7,000人となる。後者は4.7%、8万6,000世帯、17万2,000人となる。これら2タイプの「二世代世帯」の高齢者における絶対的貧困層の数は、22万3,000世帯、30万9,000人となる。実際の平均世帯員数は想定よりも必然的に多くなるので、この推計は最小限の数値と言える。

問題は「三世代世帯」だが、その平均世帯員数を5人と想定すると、絶対的貧困基準は224万円となる。これ以下の世帯所得しかない世帯の出現率は3.2%、世帯数は12万6,000世帯となる。三世代世帯に含まれる高齢者の1世帯あたり平均数を1.5人と想定すると、絶対的貧困基準以下で生活する高齢者の数は18万9,000人となる。「その他の世帯」の平均世帯員数を2人と想定し、平均高齢者数を1.5人と想定して、同様の計算を繰り返すと、絶対的貧困基準以下の世帯の出現率は6.0%、世帯数は12万1,000世帯、高齢者は18万2,000人となる。

表-4の一覧表に掲載したように、「65歳以上の高齢者のいる世帯」のなかで、絶対的貧困基準以下の生活を送っている高齢者は、日本全体で、世帯数にして202万1,000世帯、人員数にして272万6,000人となる。

表-4 絶対的貧困基準未満の「高齢者のいる世帯」

(2004年、推計)

	出 現 率	該当世帯数	該当高齢者数
男単独世帯	20.2%	18.3万世帯	18.3万人
女単独世帯	30.9%	87.3%	87.3%
夫婦世帯	9.5%	49.5%	99.0%
単親+未婚子の世帯	12.4%	13.7%	13.7%
夫婦+未婚子の世帯	4.7%	8.6%	17.2%
三世代世帯	3.2%	12.6%	18.9%
そ の 他	6.0%	12.1%	18.2%
高齢者のいる世帯計	11.3%	202.1万世帯	272.6万人

注) 単独世帯で年収100万円、夫婦世帯と単親+未婚子世帯とその他の世帯で年収141万円、夫婦+未婚子世帯で年収173万円、三世代世帯で年収224万円を絶対的貧困基準として推計した。

注) 三世代世帯とその他の世帯の高齢者数は平均1.5人として計算した。
資料) 表-3より作成。

推計される。出現率は11.3%となる。高齢者のいる世帯の9軒に1軒が絶対的貧困の生活を送っている。もしこの「絶対的貧困」という表現が大袈裟だと批判する人がいるならば、試しに一人暮らしで月に8万3,333円以下、二人暮らしで月に11万7,850円以下、三人暮らしで月に14万4,340円以下、五人暮らしで月に18万6,340円以下で生活してみると良い。「赤貧洗うが如き生活」という言葉を実感されることと思う。

狭義の「高齢者世帯」(65歳以上の高齢者のみから成る世帯)に関して、同様の計算を行って見ると、表-5に一覧表として示したように、日本全体で144万9,000世帯、184万2,000人が絶対的貧困基準に満たない生活を送っている。高齢者世帯に占める割合は18.4%となる。以上のように、わが国の高齢者が総体として「豊かな生活を送っている」ように考えるのは幻想なのである。

高齢者世帯の「1人当たり平均所得」を高める方向に作用しているのは、最大多数派を構成する夫婦世帯において年収250万円から400万円の中所得層が、その46.9%を占めているためである。400万円以上の高所得層の比率も33.5%と高い。高齢期の生活は、さまざまな面において、夫婦世帯と単独世帯では劇的に変化することを認識しておかなければならない。「豊かになった高齢者」論の主張は、高齢者世帯の約半数を占める単独世帯、特に「女の単独世帯」と「高齢の単親+未婚子世帯」の高い貧困発生率を見落すことになる。「平均値」の背後に隠された現実の高齢者の姿を把握しなければ、いつまで経っても「フィクションの高齢者」像を根拠に、現実との不適合度を深めるばかりの高齢者福祉政策を繰り出し続けるしかない。

3) 公的年金制度の高齢期生活保障からの撤退

前項で把握された絶対的貧困状態にある高齢者の存在は、日本の公的年金制度が高齢期の生活保障を放棄したことによって生み出されている。とりわけ国民年金の給付水準の低位性が一番の原因である。

改めて言うまでもないが、満20歳から60歳まで40年間、保険料を納め続けても、国民年金の満額(最高額)は月額6万6,008円でしかない。単独高齢者の生活扶助基準すらクリアできない低い給付水準にある。資格要件である25年(300ヵ月)間、保険料を納

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

めても、年金額は4万1,255円にしかならない。これでは加入者は年金保険料を納める意味を見出せなくなり、「モラルハザード」と呼ばれる制度逃避が起こる。現に国民年金の未納者、滞納者、非加入者は急激に増加しており、正式な保険料免除者を含めると、納入義務を持つ人の53%程度しか保険料を納めていない状況に陥っている。政府は、こうした制度崩壊の兆候に対して、「生活扶助基準が高すぎるからだ」という信じられない言い掛けをつけ、保護基準を国民年金の満額以下に引き下げるを目論んでいる。つまり、戦後、日本社会で作り上げられてきたナショナル・ミニマムを、なし崩し的に引下げようとしている。

政府は、99年の年金改正以前は、国民年金の給付目的を「高齢期の生活保障」と位置づけていた。小泉政権になってからは「生活保障」という看板を取り下げる、「高齢期の所得保障」と位置づけ直すようになった。年金は「一定額の所得の保障」であって「生活を保障」するものではないのだから、その給付額はいくらでも構わないという解釈である。

公的年金の役割を、高齢期の所得を補足するものであると解釈する立場は、日本の高齢者がある程度の老後資産を保有しているという認識に依拠している。公的年金にだけ依存している高齢者は少ないという理解である。そこで高齢者世帯の貯蓄水準を見ることにしたい。

4) 年収と貯蓄額との相関関係から推測される高齢者世帯の最低生活費

表-6は、高齢者世帯の貯蓄額分布を示している。厚労省『国民生活基礎調査』における「貯蓄」の定義は、「①金融機関の預貯金、②生命保険・損害保険等の保険料、③株式・投資信託・債券等、④財形貯蓄・社内預金等」となっている。①の銀行預金だけではないことを確認しておく。

貯蓄額の分布状況を見ると、殆どの世帯類型に共通して、ある間隔を置いて構成比が一斉に低下する貯蓄額が3カ所認められる。それは第一に50万円であり、第二は400万円であり、第三は1,500万円である。これらの数値は、貯蓄を形成していくに際して、なかなか超えることの難しい一種の「貯蓄ハードル」と考えられる。または高齢者世帯にとって、段階的

に到達する「貯蓄目標額」とも考えられる。表中、構成比の高い上位3つの貯蓄ランクに網かけを施しておいた。

何よりも注目されるのは、高齢者世帯の11.9%が貯蓄ゼロの世帯だということである。世帯類型別に見ると、単独世帯において貯蓄ゼロの世帯の出現率が高く、男の単独世帯では17.6%、15万9,500世帯、女の単独世帯では16.9%、47万7,200世帯となっている。男女計では貯蓄ゼロの一人暮らし高齢者世帯が63万6,700世帯となる。夫婦世帯ではさすがに出現率

表-5 絶対的貧困基準未満の高齢者世帯数(2004年、推計)

	出現率	該当世帯数	該当高齢者数
男単独世帯	20.2%	18.3万世帯	18.3万人
女単独世帯	30.9	87.3	87.3
夫婦世帯	9.6	37.5	75.0
その他の世帯	7.8	1.8	3.6
高齢者世帯計	18.4%	144.9万世帯	184.2万人

注) 単独世帯は年収100万円、夫婦世帯とその他の世帯は年収141万円を絶対的貧困基準として推計した。

資料) 表-1より作成。

表-6 高齢者世帯の貯蓄額分布(2004年)

貯蓄額	男の単独世帯	女の単独世帯	夫婦のみ世帯	高齢者世帯
ゼロ	17.6	16.9	8.1	11.9
1万~50万円未満	9.3	7.5	3.6	5.8
50~100万円未満	3.6	5.0	2.9	3.8
100~200万円未満	0.8	0.8	0.5	0.5
200~300万円未満	5.2	5.2	5.0	5.2
300~400万円未満	5.7	7.2	5.8	6.2
400~500万円未満	1.5	3.2	3.6	3.2
500~700万円未満	7.8	6.2	9.6	8.4
700~1000万円未満	5.2	5.0	8.3	6.8
1000~1500万円未満	8.3	7.0	9.8	8.5
1500~2000万円未満	3.1	4.0	6.6	5.2
2000~3000万円未満	6.2	4.3	0.6	7.5
3000万円以上	4.1	4.7	13.3	8.9
額不詳	10.3	10.2	5.8	8.0
無回答	2.6	4.6	2.7	3.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0
世帯数	90.6	282.4	389.9	787.4

資料) 厚労省『国民生活基礎調査』(平成16年版、第2巻全国編) 420ページより作成。

表-7 貯蓄額ゼロの高齢者世帯数(2004年)

	出現率	該当世帯数	該当高齢者数
男の単独世帯	17.6%	15.9万世帯	15.9万人
女の単独世帯	16.9%	47.7万世帯	47.7万人
夫婦世帯	8.1%	31.6万世帯	63.2万人
高齢者世帯計	11.9%	95.2万世帯	126.8万人

資料) 表-6より作成。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

が低下するが、それでも8.1%の世帯が貯蓄ゼロである。該当世帯数は31万5,800世帯、63万2,000人となる。高齢者世帯全体での貯蓄ゼロ世帯の数は95万2,500世帯、126万8,000人に達する（表-7参照）。

先に見たように、単独世帯には年間収入の低い高齢者世帯が多く、年収の低いことが貯蓄額を形成できない原因の1つと考えられる。年収が絶対的貧困基準（100万円）以下で、貯蓄ゼロであったならば、その高齢者の生活に明日を考えるゆとりはあるだろうか。生きていくことだけで精一杯の暮らしではないか。表-8から、そういう「低年収ゼロ貯蓄」状況に置かれている高齢者世帯の数を推計すると、30万5,500世帯となる。

表-8では、貯蓄ゼロ世帯の出現率は、年収150万円の世帯まで余り変わらず、20%台の高率を保っている。もちろん、それなりの年収を得ている世帯でも貯蓄ゼロの世帯は存在しているし、年収が100万円を割り込んでいる世帯でも、それなりの貯蓄を形成している世帯は存在する。しかし、年収が150万円を超えると、ゼロ世帯の比率が半分に減る。そして年収が250万円を超えると、さらにゼロ世帯の比率が半減し、年収150万円未満層に比べて約1/4の出現率に低下する。年収額と貯蓄ゼロ世帯の出現率は明らかに相関している。

ここから、高齢者が貯蓄ゼロを脱却するためには

単独世帯で最低150万円の年間所得が必要であり、夫婦世帯では最低250万円の年間所得が必要であることが推測される。先に年収100万円を「絶対的貧困基準」に定めて、貧困世帯数を推計した。しかし、高齢期生活にとって大きな意味を持つ貯蓄形成の視点を取り入れるならば、高齢者の最低生活費（ナショナル・ミニマム）は、単独世帯で年収150万円（月収12万5,000円）、夫婦世帯で年収250万円（月収20万8,333円）の水準にあるのではないだろうか。OECDのエキヴァレント・スケール（等価尺度）では、単独世帯の最低生活費を150万円とすると、夫婦世帯のそれは1.41倍の212万円（月収17万6,667円）となる。夫婦世帯で年収250万円という生活費の150万円に対する倍率は1.67倍となる。

表-8には、所得階層ごとに比率の高い上位2つの貯蓄階層をゴシック体で網かけ強調しておいた。年収150万円未満層では「貯蓄ゼロ」と「貯蓄額100～200万円未満」の比率が高い。この所得階層に属する高齢者世帯の46%から54%が貯蓄額ゼロ～200万円未満に属する。

年収150～250万円未満層では「貯蓄ゼロ」と「貯蓄額500～700万円未満」の比率が相対的に高いが、さまざまな貯蓄階層に分散化する傾向を見せる。

年収250～350万円未満層では「貯蓄額500～700万円」と「1,000～1,500万円」の比率が高く、中間的

表-8 所得階層別に見た高齢者世帯の貯蓄額分布（2004年）

（単位：%）

所得階層 貯蓄額	50万円未満 万円未満	50~100 万円未満	100~150 万円未満	150~200 万円未満	200~250 万円未満	250~300 万円未満	300~350 万円未満	350~400 万円未満	400~500 万円未満	500~600 万円未満	600~700 万円未満	700~1000 万円未満	1000万円 以上	計
ゼロ	25.6	25.5	20.4	13.8	12.5	6.9	6.9	2.4	2.7	1.3	2.3	1.9	2.5	11.9
1万~50万円未満	9.7	9.0	9.0	6.1	4.8	6.3	5.8	3.0	1.1	2.6	2.3	5.7	-	5.8
50~100万円未満	6.1	6.7	5.9	4.6	2.9	2.1	2.1	3.5	2.2	1.3	-	1.9	2.5	3.8
100~200万円未満	12.1	9.8	10.7	9.2	8.6	6.3	5.3	4.1	4.4	2.6	-	-	-	7.2
200~300万円	2.4	4.5	6.9	7.3	4.8	7.4	5.8	4.1	3.8	5.3	2.3	-	-	5.2
300~400万円	3.6	7.6	6.6	7.7	7.7	7.4	6.9	6.5	3.3	3.9	2.3	1.9	-	6.2
400~500万円	4.8	3.6	1.7	3.8	2.9	5.8	3.2	3.0	3.3	1.3	-	1.9	5.0	3.2
500~700万円	3.6	5.4	5.2	10.7	9.1	13.2	12.8	8.9	7.1	6.6	4.7	9.4	5.0	8.4
700~1000万円	4.8	3.6	5.9	5.4	8.2	7.4	9.0	7.7	8.2	9.2	11.6	5.7	7.5	6.8
1000~1500万円	3.6	3.6	3.5	6.9	9.1	10.6	10.6	14.3	15.4	10.5	14.0	9.4	2.5	8.5
1500~2000万円	3.6	1.3	2.4	3.4	5.3	4.8	6.9	10.0	8.2	10.5	7.0	9.4	2.5	5.2
2000~3000万円	1.2	1.3	2.1	3.0	6.7	7.9	7.4	15.4	17.0	14.5	14.0	13.2	22.5	7.5
3000万円以上	2.4	2.7	2.4	5.0	4.3	4.8	8.0	12.4	17.6	23.7	32.5	32.1	42.5	8.9
額不詳	9.7	9.8	12.5	9.9	7.7	6.9	8.0	2.3	4.4	5.3	7.0	5.7	7.5	8.0
無回答	7.3	5.8	4.5	3.4	5.3	2.6	1.1	1.8	1.1	1.3	-	1.9	-	3.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
分布	4.1	11.1	14.4	13.0	10.4	9.4	9.4	8.4	9.1	3.8	2.2	2.7	2.0	100.0

資料：厚労省『国民生活基礎調査』（平成16年版、第2巻全国編）364～365ページより作成。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

貯蓄水準への重点移動が明確である。

年収350～400万円未満層では「貯蓄額1,000～1,500万円」と「2,000～3,000万円」の比率が高く、上位水準への重点移動が見られる。貯蓄額200万円未満の世帯は13%に過ぎなくなる。

年収400万円以上層では「貯蓄額2,000～3,000万円」と「3,000万円以上」の比率が高く、最上位水準に張り付くようになる。貯蓄額2,000万円以上の世帯の出現率は、34.6%から38.2%へ、さらに46.5%へと上昇する。年収1,000万円以上層では、それは65.0%に達するので、この階層は別格の富裕層と言えよう。

日本人の高齢期生活の期間は、65歳以降81歳までの平均16年間であるが、全ての高齢者がこの期間の生活費を貯蓄の取り崩しや就労によって賄える訳ではない。公的年金が所得の補足に過ぎない豊かな高齢者も確かに存在する。しかし、高齢者世帯の53.0%を占める年収250万円未満の人々にとって、公的年金が持つ生活保障の意味合いは非常に大きい。年金は依然として、高齢者の生活を保障するものでなければならないのである。

3. 最低保障年金と高齢期生活保障

表-2に戻り、収入が「年金のみ」の高齢者世帯を見ると、それは高齢者世帯の61.5%を占めているが、その内の19.9%が年間100万円未満の年金しか受給していない。つまり、高齢者世帯の12.2%、96万3,600世帯がそういう低収入の状況にあるということである。また「年金+年金以外の収入」の世帯でも、その内の5.4%、14万5,400世帯が年間100万円未満の収入しかない。年金以外の収入を得ていても、年収100万円に達しない世帯がこれほど多く存在している。さらに「年金以外の収入しかない」世帯、つまり「無年金」の高齢者世帯では、その内の26.7%、9万400世帯が年収100万円未満である。

こうした高齢者世帯の貧困は、基本的にわが国の公的年金の給付水準の低さに、その原因を求めることができる。とくに平均給付月額が5万円余という国民年金の低位性が際立っている。これが「女の単独世帯」に貧困問題を集中させる結果となっている。

高齢者世帯全体では年収100万円未満の世帯は119万6,800世帯。これが如何に膨大な数字であるかは、さまざまなもの種類の困窮世帯を対象として設けられて

いる生活保護の受給世帯数と対比してみればよく判る。2003年現在、全国の被保護世帯数は94万1,270世帯、被保護人員は134万4,327人に過ぎない。人員保護率は1.05%である。相当な数の高齢者世帯が生活保護の救済から漏れ落ちてしまっている。

ここではその理由にまで踏み込めないが、昨年1月に北九州市で保護の申請を受理されなかつた68歳の男性が餓死する事件が起きた。背後に「第四次適正化」とも呼ばれる生活保護の引き締め政策があると指摘されている。昨年NHKは「ひとり団地の一室で」という番組を放映し、千葉県松戸市のT団地で頻発している50歳代一人暮らし男性の孤独死問題を取り上げた。団地に長く住んでいる高齢者たちは、「どうして自分たちよりも若い人々が孤独死するのだろう」という疑問から出発して、団地内の集会所で「孤独死を防ぐ会」を立ち上げた。日常的な接触、集会への参加呼び掛け、部屋の掃除、相談、福祉事務所や社会保険事務所への同行等の活動を行っている。また「生活保護110番」を全国に設置して、このような悲惨な事件の再発を防止しようとしている日弁連の取り組みも一緒に就き始めた。これらの活動に筆者は期待を寄せている。

国民年金の給付水準の低位性を打破するために、年金保険料ではなく國の税金を財源として、65歳（または60歳）以上の高齢者全員に一律に月額8万円（または7万円）を給付する「最低保障年金」制度の構想が、各方面から提起されている。この制度によつて年金額が月額8万円未満の高齢者をなくし、この給付水準に保険料に基づく所得比例年金を上乗せする案である。その財源をめぐって、一般財源に求めるか消費税に求めるかの立場の違いがある。それでも、これ以上、高齢期の貧困を放置できないという認識においては一致している。しかし、政府と厚生省が、矛盾の多い現行年金制度の維持に拘泥し、最低保障年金制度の実現に少しも積極的でない。これには理由がある。

今の日本のように、生活保護制度によってナショナル・ミニマムが十全に保障されていないと、公的年金制度によって高齢者の最低生活を保障することは、なかなか実現されないだろう。EU諸国に見る失業者に対する政策の、消極的労働力政策（現金給付）から積極的労働力政策（雇用の提供）への転換

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

と同じである。やはりセーフティネットとしての公的扶助制度がきちんと機能することが、あらゆる社会保障政策の発展の前提である。下げるべきコストが余りにも低く済んでいる状態では、政策立案者は制度を改善するインセンティブを持たない。日本における最低保障年金の実現には、実はこの問題への気づきが欠けているのである。

また、高齢期は住宅保障、医療保障、介護保障が欠かせない。公営住宅政策が後退し、医療サービスを利用した際の高齢者の窓口負担が強化され、介護サービスの利用者負担が引上げられて利用抑制が強

められている現状では、これらの諸負担を現金収入でカバーしなければならないから、最低生活費の水準は引上げられざるを得ない。反対に、これらのサービスの拡充は、現金で保障する最低生活費の引下げに貢献する。生活水準は所得だけでなく、総合的な社会保障制度の拡充度に大きく左右される。その背後に、生活基盤拡充型のヨーロッパ・モデルか、民営化・市場経済活性型のアメリカ・モデルかの対立的な社会選択がある。ナショナル・ミニマムの構築は、前者のヨーロッパ・モデルにおいて有効であることは、言うまでもない。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

IV 所得保障制度の現状とナショナル・ミニマム

1. 年金制度とナショナル・ミニマム

1. 公的年金の空洞化

1) 年金制度の空洞化とは何か

年金制度とナショナル・ミニマムを考える場合、現行制度の空洞化問題を指摘しなければならない。空洞化はまず公的年金の社会保険的運用の矛盾から発生している。社会保険は民間の私保険（生命保険、傷害保険、火災保険など）などとちがって、国が管理し、加入者には強制加入させる。国民年金などの費用負担には国庫負担がある。被用者保険（サラリーマンの保険：厚生年金、共済年金）では被用者本人の負担だけでなく、使用者負担がある。とはいって「保険」ということで、保険料の支払い（拠出）と年金の受け取り（給付）の均衡という保険原理があるが、これが未加入者、未納者、免除者、滞納者の増加により、その運用が動搖していることである。

だが、今日の年金空洞化の原因・背景にはもう1つ重要なことがある。それは、政策当局者の国民生活無視の公的年金政策によって、公的年金制度の「老後保障の支え」の確固とした柱が揺らぎ、年金の現状や将来に対して国民の信頼喪失状況を発生させたことである。とくに1985年の年金改革（基礎年金導入）以降、政策当局者は①保険料の支払い額を段階的に連続的に増大させてきたこと②年金の受給額を継続的に引き下げてきたこと③受給資格年齢を65歳に繰り下げ、年金受給に必要な拠出期間を25年以上としたことである。これらの政策によって、国民は保険料を拠出しても、将来年金制度が破綻する可能性、高齢期での受給の不確定などの不安に駆られている。

2004年の「年金改革法」では、「保険料固定方式」という名のもとに基準期間まで、年金保険料を毎年引き上げる方式を導入した。厚生年金保険料は2004年10月から2017年9月以降までの14年間、国民年金は05年4月から17年4月以降の13年間、毎年保険料が上がっていく。国民年金保険料の場合、毎年280円（年間毎年3,360円）上げて、2017年度で固定し、最終保険料1万6,900円とするとした。04年の国民年金保険料は月

額1万3,300円であったが翌05年4月から1万3,580円に引き上がり（06年は1万3,860円）、2017年4月には月1万6,900円になる。毎年の負担増加は1人当たり3,360円、夫婦で6,720円の増加となる。「保険料固定方式」とは聞こえがよいか、中身は今後13～14年間、国会決議なしに毎年毎年保険料を上げていくことの言い換えである。しかも、2017年で上限を「固定」というのも、実は上限の固定をも約束していない。今回の改革法は、名目賃金の上昇があれば、保険料は上限を超えて上昇させることができるのである。

年金の使途においても、当局による年金積立金の交際費や公用車購入などへの不正流用、赤字続きのグリーンピア（大規模保養施設）の建設など冗費としての流用なども年金不信を強めている。これまでの政府・厚生省当局の行ってきた年金政策の結果が、年金不信を蔓延させ、年金は当てにならないという意識を広め年金制度の空洞化を広げてきたことがいま1つの理由である。

2) 国民年金における空洞化の現状

以上の年金空洞化は厚生年金でも国民年金でも進行しているが、ここではナショナル・ミニマムとの関連でとくに重要と思われる国民年金に限定して、以下その現状にふれたい。

表1は2000年度（平成12年度）から2004年度（平成16年度）における国民年金被保険者の動向である。表における第1号被保険者数は04年度で2,217万人（任意加入を含む）、全額免除者は285万人（法定免除者109万人、申請全額免除者176万人）学生納付特例者173万人であった。この期間における大きな特徴は「申請全額免除者」数の激減である。すなわち2001年度（平成13年度）277万人から02年度（平成14年度）144万人と大きく減少した。これは社会保険料の徴収が02年における自治体から国（社会保険庁）への事務移管、「半額免除」制度の導入とあわせた免除基準の厳格化による。（免除基準の厳格化とは、「特例免除要件の見直し」のこと）で、02年〔平成14年4月以前〕の免除基準は「天災、失業、その他の理由によ

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

り保険料の拠出が困難と認められる場合」であったが、02年4月以降、「特例的に免除とする事由」を天災・失業等に限定し、「その他の理由」が削除された)のことによる影響は大変大きく、その要因が02年の未納率37.2%（納付率62.8%）の増大に大きく寄与した。

では、納付率（未納率）のその後の動向はどうか。表2は、02年度（平成14年度）から04年度（平成16年度）の納付率を示している。納付率とは納付月数÷納付対象月数であるが、分母の納付対象月数（納付すべき月数）は全額免除者、学生納付特例月数を

除いている（未納率はこの逆数）。02年度37.2%という未納率の増大に危機感を抱いた社会保険庁は、「07年度に納付率80%」の目標を掲げ、保険料の徴収強化にやっきになっている。だが、03年でも未納率は36.6%（納付率63.4%）、未納者数は445万人、前年対比わずか0.6ポイントの改善にすぎない。強制徴収の対象を3万人とした04年度でも未納率36.4%（納付率63.6%）でわずか0.2ポイントの増加である。

04年度で未納者（424万人）に免除・猶予者（499万人）を加えれば923万人に達する。

以上の数字は年金に加入しているとした者の数字

表1-1 国民年金被保険者の動向

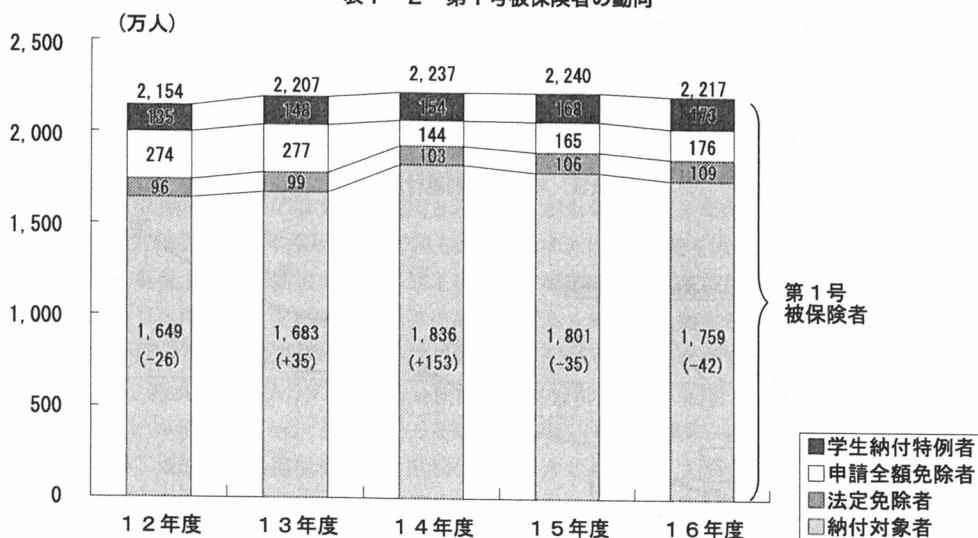
（年度末現在、単位：万人）

	第1号被保険者（任意加入者含む）	第1号被保険者数					第2号被保険者	厚生年金保険	第3号被保険者
			(再掲)全額免除者	法定免除者	申請全額免除者	(再掲)申請半額免除者			
平成12年度	2,154	2,125	370	96	274		135	3,742	3,219
平成13年度	2,207	2,177	376	99	277		148	3,676	3,158
平成14年度	2,237	2,206	246	103	144	34	154	3,686	3,214
平成15年度	2,240	2,208	271	106	165	38	168	3,680	3,212
平成16年度	2,217	2,183	285	109	176	41	173	(3,717)	3,249
									1,099

注1 平成16年度の第2号被保険者数の括弧内の数字は、共済組合の人数を平成15年度実績とした場合の暫定値ある。

注2 平成14年度以降の厚生年金保険には、65歳以上の老齢給付受給権者を含む。

表1-2 第1号被保険者の動向



注1 納付対象者数は、第1号被保険者から法定免除者、申請全額免除者および学生納付特例者を除いた数である。

注2 申請半額免除者は、納付対象者に含んでいる。

注3 納付対象者の括弧内の数字は前年度差である。

(資料) 社会保険庁『2004年度（平成16年度）国民年金の加入・納付状況（2005年7月）

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

である。このほかいすれの年金制度にも加入していない未加入者は2001年の公表数字で157万人である。これを加えれば、1,000万人を超える。国民年金制度の空洞化は火を見るよりも明らかである。

なぜ空洞化が進行しているか。その直接的な原因としては、不況・リストラ、業者の経営難、完全失業者や非正規雇用の増大などの働く人々の暮らしの悪化や、雇用・労働市場の状況悪化がある。

納付率の年齢別特徴は表3のとおりであるが、04年の納付率63.6%中、40歳未満者はすべて平均以下で、若い世代の納付率が低い（20～24歳は49.6%、25～29歳は50.2%）。

若い労働者の非正規化、フリーター化はすさまじい勢いで進行している。低賃金で年金保険料を納入することは現実問題として困難である。04年の年金改革では05年4月から「若年者納付猶予制度」とし

表2 平成16年度の国民年金保険料納付の状況

○納付率

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度比
現年度分	62.8%	63.4%	63.6%	0.2
前年度分	2.3%	3.4%	3.0%	△0.4
前々年度分	1.3%	1.5%	2.1%	0.6
計	66.4%	68.3%	68.7%	0.4

○納付月数

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度比
総納付月数	14,337	14,539	14,218	△ 2.2%
現年度納付月数	13,627	13,492	13,111	△ 2.8%
過年度納付月数	710	1,047	1,107	5.8%
前年度分	458	738	647	△12.4%
前々年度分	252	309	461	49.3%

○納付対象月数

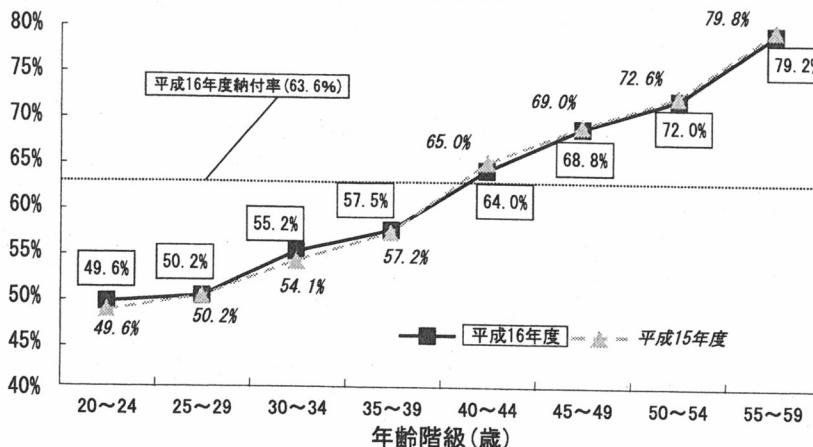
2億613万月（前年度比△3.1%）

$$\text{注) 納付率(%)} = \frac{\text{納付月数}}{\text{納付対象月数}} \times 100$$

※納付対象月数とは、当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数及び学生納付特例月数は含まれない）であり、納付月数はそのうち当該年度中（翌年度4月末まで）に実際に納付された月数である。

（資料）厚生労働省『社会保障読本』2005年版（年金保険現状編）より

表3 年齢階級別納付率



（資料）表1と同じ。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

て、20～29歳の本人および配偶者の所得要件のみで「学生納付特例制度」と同様に保険料が猶予されることとなった(2015年6月まで10年間の時限措置)。また、「多段階免除制度」として、06年7月より、従来の半額免除制度以外に「4分の1免除」「4分の3免除」を新設した。これらの措置が納付率向上にどれほど効果を期待できるか疑わしい。フリーターへの納付猶予制度は学生納付特例者同様、現在および将来の労働市場・賃金の好転がなければ未納者として継続する可能性が大きい。この措置は財界や政府が総額人件費削減として正規雇用を削減し、低賃金の不安定雇用に置き換えてきた政策の矛盾への一種の彌縫策にすぎない。

社会保険庁は05年度において前年の3倍の10万人を強制徴収の対象とするとし、(『日本経済新聞』05年4月7日)さらに、「年間所得が500万円以上の未納者全員」を07年度までに強制徴収の対象とさせる、としている(『日本経済新聞』05年6月5日)、しかも、最近では政府は「市場化テスト」として「納付率向上」を理由に年金保険料の回収にクレジットカード会社の参入をすすめている。保険料徴収を強権的にすすめることで国民年金の空洞化を回避できるであろうか。市場原理主義、規制緩和の風潮のなかで、この状況回復の展望はみえない。しかも小泉内閣が進める社会保障「構造改革」は、社会保障本来の考え方である応能負担原則を放棄し、これを「応益負担原則」としてサービスを受けるものが負担するという方式に切り替えている。国民年金保険料は、定額制の負担方式である。これは、所得の高い者低い者にも一律に同額を負担させる「応益負担」原則とみなせる。これは個人単位で(05年度は月額1万3,580円)を一人一人が納付する。未納者の増加の第1はこの負担が大きいことにあることに留意すべきである。社会保険庁が行った保険料未納の理由の調査でも「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」(平成14年:02年64.5%)が最も大きい。さらに、国民に蔓延する年金不信、連続する負担増加、給付削減などによる制度不信がその背景にある。厚生労働省・社会保険庁の当局者たちは自らが行ってきた年金原資の不正使用の処理をどう国民に分かるように対処したのか。高級官僚たち、民間から派遣された長官は保険料を徴収することにやっきとなっていて、成

果主義的手法で職員に競争をあおっているが、未納率の増大はどうして起きているのかを国民の立場に立って正しく認識しているであろうか。

3)「ナショナル・ミニマム」思想を完全否定した給付水準の切り下げ

国民年金の老齢年金平均受給額は、03年度(平成15年度)で、全体では5万2,314円、新規裁定分では5万2,962円であるが、厚生年金等の受給権がないもの、および旧国民年金の受給者の合計は4万6,246円である。他方で、厚生年金の老齢年金の平均年金月額は17万1,365円、うち「基礎および定額なし」(老齢基礎年金および特別支給の老齢厚生年金を受給していないもの)の月額は10万6,188円である(社会保険庁『平成15年度事業年報』)。

国民年金だけの人々は909万人もいるが、その額の平均は4万6000円程度というのが現状である。そのなかで、04年年金改革は、基礎年金国庫負担2分の1への引き上げを先送りし、「マクロ経済スライド」なる手法でそのような低い年金額を連続的に切り下げる方法を編み出した。

その算定式は

新規裁定者の年金改定率 =

手取り賃金の伸び率 - スライド調整率

既裁定者の改定率 =

物価の伸び率 - スライド調整率

スライド調整率 = 1人当たり賃金上昇率(手取りベース) - 総賃金の伸び率(手取りベース)

である。

これによれば、①平均賃金(受給者は消費者物価)が上昇しても、年金の支え手(労働力人口)が減少すれば、年金額を減少させる仕組みとさせること、②算定式における「スライド調整率」とは、少子化による年金保険加入者の減少と、高齢化による平均寿命の伸び率を考慮するとして、前者を0.6%、後者を0.3%として、合計0.9%をスライド調整の「特例期間」(当初2004年～2025年頃の間まで)毎年マイナスさせること、③この調整の基準(名目賃金の上昇率とスライド調整率)は厚生年金にも国民年金にも適用されること、④賃金下落、物価下落分があれば、新規裁定の年金者は賃金下落による部分が削減される。現在の年金受給者は物価下落分だけ年金が下げられること、を意味する。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

表4 大増税路線による負担増、西東京市の場合

(年額200万円、扶養控除なし)

	所得税(円)	住民税(円)	国保保険料(円)	介護保険料(円)	合計額(円)
2005年	0	0	55,700	29,500	85,200
大増税後	30,500	17,800	65,700	49,200	163,200
負担増加額	30,500	17,800	10,000	19,700	78,000
備考	公的年金等控除縮小、老年者控除廃止、定率減税廃止	左の他、所得125万円以下高齢者の住民税非課税措置の廃止	固定資産税額10万円で算出、東京都杉並区の場合37,000円の増	住民税非課税から課税に変わり第2段階から第4段階になる	杉並区の場合、105,000円の増(国保料金のみ考慮)

(年額250万円、扶養控除有り)

2005年	0	0	98,600	59,000	157,600
大増税後	34,200	22,100	108,600	88,600	253,500
負担増加額	34,200	22,100	10,000	29,600	95,900
備考	同上	同上	同上、二人分、杉並区の場合、約46,000円の増	同上の他配偶者第2段階から第3段階へ	杉並区の場合、131,900円の増(同上)

(年額250万円、扶養控除なし)

2005年	800	0	80,700	29,500	111,000
大増税後	78,000	41,500	90,700	49,200	259,400
負担増加額	78,000	41,500	10,000	19,700	148,400
備考	同上	同上	同上一人分、杉並区の場合、約65,500円の増	第2段階から第4段階に	杉並区の場合、203,900円の増(同上)

(年額300万円、扶養控除有り)

2005年	2,600	6,400	118,600	88,600	216,200
大増税後	81,700	45,800	133,800	88,600	349,700
負担増加額	79,100	39,400	15,000	0	133,500
備考	同上	同上	同上二人分、杉並区の場合、約73,600円の増	段階変化なし	杉並区の場合、192,100円の増(同上)

(年額300万円、扶養控除なし)

2005年	37,600	22,900	100,700	49,200	210,200
大増税後	125,500	65,200	115,700	49,200	355,600
負担増加額	87,900	42,300	15,000	0	145,200
備考	同上	同上	同上一人分、杉並区の場合、約69,700円の増	同上	杉並区の場合、199,900円の増(同上)

注1:定率減税の廃止、所得125万以下高齢者の住民税非課税措置の廃止が強行された場合の数字。

注2:杉並区の場合、社会保険料が西東京市よりも高いので所得税と、住民税の額は、やや低くなる。

〈資料〉全日本年金者組合 久昌以明氏の作成資料。

例えば、②の手法によって、毎年物価上昇分から0.9%ずつ削減されると、03年月約4万6,000円は、2023年度には名目でも4万7,000円に過ぎず、予測されるような物価上昇となれば2023年には実質で3万9,000円に低下する。しかも年金額は受給者が年を経るにつれて実質的に減少するから、受給者が70歳代、80歳代となれば、雑費を除く基礎的支出さえも下回る。

「マクロ経済スライド」を基準とした年金改定が、生計費指標との対比という基準を完全に喪失させたことは重大である^(注1)。

なお、④について、当局は、マクロ経済スライドは賃金が下がるか、物価が下がる場合は適用しない、としている。だが、そのときは「スライド調整率」部分の0.9%部分は削減しない、というだけで、賃金下落、物価下落分があれば、新規裁定の年金者は賃金下落による部分が削減されるし、いまの年金受給者は物価下落分だけ年金が下げられる。このような措置はこれまでになかったことである（政府は過去の「物価下落の期間」として1999～2001年マイナス1.7%分あるとしている。当時は景気を配慮した「特例措置」として年金額を減額しなかったが、06年～07年にこの「特例措置」を解消させる予定としているから、マクロ経済スライドの実施は08年以降と予想される）。

4) 税制における高齢者の負担増加

この間の物価下落を理由とした年金額削減によって高齢者の生活は厳しくなっている。しかもこの少ない年金額から老年者控除（50万円）の廃止、公的年金控除の縮小によって新たに所得税・住民税負担が増える。介護保険料負担を加えれば大まか月1万円の負担増となる。定率減税の半減・廃止も具体化されつつある。

表4のとおり、05年で年金額200万円（扶養控除なし）のケースでは、所得税負担ゼロの人の増加額3万500円、住民税ゼロが1万7,800円、年収300万円（扶養控除なし）のケースでは05年所得税3万7,600円の人は大増税後12万5,500円にはね上がり、8万7,900円の負担増、住民税では2万2,900円から6万5,200円、負担増加額は4万2,300円となる。これに国保保険料、介護保険料が加わり年金生活者はあらゆる手段を通じて国家から収奪される状況になり、老後の不安、不安心性は増大し、広範な年金生活者

の怒りを引き起こしているのである。

2. 公的年金とナショナル・ミニマム—最低保障年金制度を中心に

1) ナショナル・ミニマムと全国一律最賃制

日本国憲法はその第25条で、「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」と定めている。これは国民の生存権規定であり、国民的最低限（ナショナル・ミニマム）の権利を定めたものである。ナショナル・ミニマムとは、国民的最低限の保障という意味であり、それは最低限生活保障を意味する。しかも、その理念は保険料の拠出いかんにかかわらず、生活の最低限を保障するということであるから、通常、その給付水準がなんらかの生計費指標とリンクしていることが必要となる。また、ナショナル・ミニマムの保障には、働く労働者の賃金の全国的最低限（全国一律最低賃金制）が確立し、働く労働者の賃金の最低限が生活できる額に設定されていることが大前提にある。フランス、オランダ、イギリスなどでは全国一律最賃制が確立し、最近ではドイツでもこれを確立する動向にある。ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金が問題になる場合は、現役労働者の平均賃金ではなく、最低賃金、それも全国一律の最低賃金水準が目安になるのはきわめて自然である。例えば、フランスでは、拠出制老齢年金における保険料算定基準に全国一律最低賃金制度（SMIC）が使用されており、その基準は事業主への保険料減免基準ともなっているが、各種社会ミニマムはSMICとの関係が明示されている。

2) 25年以上の納付期間を必要とする拠出制年金の収奪性

日本は年金制度には最低保障制度が全く欠如しているきわめて遅れた国である。基礎年金とはいいながら、拠出制で、25年以上、完全年金で40年という驚くべき長期資格期間を年金受給の要件とし、たとえ24年11ヵ月収めても、1ヵ月納付がなければ受給できないというこの制度は、拠出制老齢年金制度としても国家からの収奪性が著しく高いシステムである。ちなみに、各国の拠出制年金の最低期間は、アメリカでは10年、ドイツで5年、スウェーデンでは3年、フランスに至っては3ヵ月である。日本におけるこの驚くべき長期の拠出要件は正さなければな

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

らない。それとともに、税方式による年金の最低保障の制度が具備されていないことも、日本の年金制度の後進性であり、矛盾も顕在化している^(注2)。

3) 最低保障年金制度の存在の広がり

社会保険方式では、保険料の納付が義務であり、納付者だけが年金受給の権利がある。しかし、さまざまな理由で、保険料を納付できなかつたもの、納付の全期間納められなかつたものは無年金、低年金者となり、老後の生きる手段がない。そのために、多くの国では無年金・低年金者への救済制度を設けてきた。スウェーデン、ノールウェー、デンマークなどの北欧諸国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、あるいは南アフリカ共和国、ブラジル、モーリシャスなど発展途上国にも最低保障年金制度がある。イギリス、フランスには高齢期の所得保障の仕組みが整備されている。

日本では全国一律最低賃金制が成立していないことがあり、これまで生活の最低限は生活保護基準がナショナル・ミニマム水準である、ということが常識化されてきたが、公的年金制度に最低保障年金制度が全く欠如しているきわめて遅れた国である。諸外国では常識的に存在しているその発想・制度が日本の制度にはない。

4) ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金の必要性

高齢無年金者、年金は受給しているがその水準が著しく低い人がいる。そのうえ、働きざかりの労働者へのリストラや雇用不安、生活難、若い労働者の就職難、正社員になれないで派遣、請負、アルバイト、フリーターをよぎなくされる若者、離婚してパート収入のみを生活の糧とする母子家庭など、年金制度の枠外にはざされた層が激増している。これらの層の大半は、本人の怠惰でそうなったのではない。グローバル化を理由とする大企業の総額人件費削減や政府の規制緩和・規制改革政策が根本にある。そ

のことのために、高齢期に無年金・低年金者に陥るか、その予備軍が激増している。社会保険、保険原理主義だけでは問題は解決できない。ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金の確立が強く要請されている。

全国指定都市市長会（札幌市、仙台市、さいたま市、名古屋市、北九州市、福岡市など）は05年7月27日、「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」を発表したが、そのなかで06年度以降も現行国庫負担率を堅持する国の財政責任を明確にするとともに、高齢者層に対する生活保障制度の創設のなかで「最低限の所得保障を行う最低年金制度の創設」をうたっている。全国の有力都市の市長会がこのような提言を行ったことは、最低保障年金制度が必要とされている現在の情勢の変化を端的に物語っている。

5) 日本共産党、民主党の最低保障年金制度構想について

政党レベルでも、日本共産党が当面5万円とし「最低保障年金制度」の確立をすみやかに実現することを提案している。

日本共産党的最低保障年金は、保険料拠出によらず、全額税方式の一般財源で行うとして、その額を5万円とし、すでに保険料を拠出しているものは、その半額を最低保障年金に加えて支給する構想を提示している。年金者組合は月額8万円を要求している。全労連は7万円の最低保障年金を掲げている。

民主党は所得比例年金を原則にその補足として最低保障年金を構想している。民主党案は消費税を財源として支払うというものであるが、この対象になるのは新制度発足以降であり、月額6万円程度を受給できるのは40年加入者に限定している。最低保障年金の財源は消費税支払い分すべてを投入するのではなく、その最低保障年金部分はそのごく一部にすぎない。なお、民主党は国民年金を含んだ「一元化」を提唱しているが、政策的には多くの難点がある。

2. 生活保護制度とナショナル・ミニマム

1. 憲法25条を直接受けた生活保護制度の特徴

旧生活保護法（1946年）の前身・救護法（1929年）制定について当時の厚生省ですら、資本主義が生み出す貧困の原因を「傭人に求める施策では解決し得ない」と説明している。

現行保護法の制定では、旧保護法での恩恵的色彩を一掃し、国民生活の最低限度を保障する制度と位置づけている。

①憲法25条の理念に基づき国が生活に困窮する国民に対し、最低限度の生活保障とその自立を助長することを目的に、したがって、②国の責任と負担で、国民に対し一定の要件のもとに貧困の原因を問わず、無差別平等に最低生活を保障すると規定している。

最低限度の生活とは「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」（生活保護法3条）と明記している。

「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」の活用（保有か処分のどちらか）や扶養の優先を「保護の補足性」（法4条）として規定している。但し、生活用資産の保有による活用は、当該地域の70%以上の普及率を基準に認め、扶養は「生活保持義務」以外は家裁の判定にゆだねている。

一般基準で対応できない場合は、特別基準などを設定する「必要即応の原則」の条文があり、また、世帯単位によりがたいときは「個人単位」を容認している。

行政側の「認定権」に対して、保護請求権（手続き的権利）と受給権に対応する不服申し立て（争う権利）を規定している。

2. ナショナル・ミニマムの一翼を担う生活保護基準と民主的な行政基準

生活保護法は、憲法25条を直接受けた制度となっているが、その保障基準は当初から健康で文化的な最低限度の生活を保障する水準ではなかった。認定権をもつ行政側は、「適正化」の名のもとに著しく人権を侵奪する保護行政を強行している。

当初から関係団体による基準引き上げと締めつけ「適正化」をやめさせ、改善させる系統的な運動に

よって、かなりの成果を上げてきたが、大事な課題が残っている。

国側の生活扶助・保護基準の「算定方式」は、健康で文化的な最低生活を営む水準と内容でなく、時代の節目での政治、経済、財政、社会的背景を反映している。

基本的な方針は、「一般国民の消費水準との比較における相対的なものとして設定すべき」としている。

具体的には、この基本に基づきながら生活扶助基準の比較は、消費水準について当初は、勤労保護世帯と一般勤労世帯、60年代は地域別最低賃金や課税最低限、80年代からは非課税基準、そして、05年度からは保護基準より低い一般低所得者との比較へと改悪してきている。05年度改悪は、それまでの一般低所得勤労世帯との比較から、一般低所得者（生活扶助・保護基準より低額な年金・パートなど低賃金、内職工賃など）の消費水準と生活扶助・保護基準との比較に変えたものである。

このことは、①保護基準より収入・所得の低い生活困窮者への保護適用と、健康で文化的な最低限度の生活保障にふさわしい基準引き上げ、②賃金や年金額の引き上げや人間生活にふさわしい全国一律最低賃金制、最低生活保障年金などの所得保障の確立がいかに緊急課題であるかを示している。

3. 人権侵害の生活保護行政に歯止めをかけ、人間の尊厳を守る行政基準の確立へ

憲法25条と生活保護法に違反する保護申請の拒否、指導指示違反を口実とする受給権を侵害する重大な事態が、「保護適正化」の名のもとに当初から横行してきた。それは80年代臨調「行革」から消費不況の深刻化により一層強まった。さらに、05年度からは「経済給付から自立支援中心への転換」との保護行政の改悪によって一段と強化されつつある。

生活保護を受給すること自体が人間自立の姿であり、保護法の目的でも「自立」は最低生活保障の2次の位置づけである。人間「生活を営む」にふさわしい保護行政の民主的な基準の確立が急務である。

①働く権利・要求の確立

「自立」攻撃の最たるものは「就労自立」である。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

働くことは人間生活の基本的な権利・要求である。就労や増収・転職指導に関しては、人たるに値する労働基準法などの労働法制と最低賃金、職業訓練などを保障する基準確立とその厳守が前提条件でなければならない。

同時に勤労控除の正当な引き上げ、自活が安定するまでの支援・「立ち上がり資金」の制度化、病弱者や家族の看護・介護や育児などを保障する基準の確立も不可欠である。

②生活資産保有は生活基盤維持の前提条件

生活用資産の保有は、生活基盤を維持することによって自活の道につなげる前提条件である。したがつ

て、厳しい条件つきの自家用車や土地・家屋、生命保険や預貯金等の保有は、「普及率」や「住民との釣り合」で認めさせてきた家電製品並みに認める基準すべきである。

③請求権優先の原則

法制度での改善では、「まず申請が先にありき」とする請求権優先の原則、生活保持関係以外の扶養義務の禁止、資産等を要件から外すインカムテスト方式への転換など「補足性の原理」の抜本的な改善、個人単位の原則化、高校への教育扶助の適用拡大、法律扶助の新設などである。

3. 最賃制度とナショナル・ミニマム

1. 低賃金問題・賃金格差拡大の現状

財界は多国籍企業化をすすめ、「国内の高コスト構造是正」などとして、総額賃金抑制と固定費の変動費化を追求してきた。その「成果」が大企業によるこの間の過酷なリストラによる膨大な企業利益の激増である。ところが、大企業・多国籍企業はその積みあがった利益を、労働運動の後退を見透かし、労働者全体に還元しない構造を定着させてきた。

とくにベースアップ方式による波及・還元メカニズムを解体させ、下請企業、関連企業の下請単価切り下げによって、多くの未組織労働者を低賃金のままに放置した。正社員においても成果主義賃金の導入によって賃金抑制、労働者階層の分断、労働組合の賃金配分規制を排除させてきた。それらの政策の結果、大企業・多国籍企業の利潤と比較した相対賃金の低下は顕著である。

いま、民間・公務を問わず、正社員の賃金切り下げと成果主義賃金化による意図的な格差拡大が行われている。「官から民へ」のキャッチフレーズで公務員の賃金抑制と公共部門の民営化・市場化が強行されている。非正規雇用の激増・低賃金労働者の拡大によって、労働者間における貧富の格差が拡大している。その主因は多国籍企業化する大企業の行動とそれを擁護する日本政府の「構造改革」政策である。労資間での分配の不公正を拡大させているのは大企業・多国籍企業の政策であり、それと有効に対抗で

きない民間大企業の企業別労働組合にある。そのなかで、賃金の絶対的水準の切り下げや賃金格差が拡大している。市場原理主義の政策は上をたたき、下に引き下げる政策である。その結果、市場賃金の底辺層はさらに引き下げられ、それが賃金引き上げのネックともなっている。このような情勢では、賃金の最低限の引き上げと一定年齢ないし一人前の熟練を身につけた労働力の賃金の絶対額の保障がとくに重要である。これを行わないかぎり低賃金層の生活改善と「格差社会」への対抗軸にはならない。とくに若者の独立できない低賃金の悩みは大変深刻である。派遣・請負、パート、臨時、フリーターなどの就労形態は若者に多い。どのような働き方でも「生活できる賃金」が必要である^(注3)。

日本では最賃制度（全国一律最低賃金制）が成立していないことがあり、これまで生活の最低限は生活保護基準がナショナル・ミニマム水準である、ということが常識化されてきた。だが、近年「格差社会」の顕在化が労働者階級にも広がり、若者を中心とした非正規労働者において「ワーキングプア」の登場が日本でも顕著になっている。UFJ総研は1990年代半ば以降のフリーターの増加で、フリーターが被っている不利益を算定した。これは15~34歳のパートタイム労働者の賃金をフリーターの賃金とみたて、同年齢の標準労働者と比較したものである。平均年収は正社員387万円、フリーター105.8万円で、賃金格差は3.7倍である。生涯賃金では正社員2億1,500

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

万円、フリーター5,200万円となる。年金受取額では正社員月額14万6,000円、フリーター6万6,000円である（UFJ総合研究所調査リポート『フリーター人口の長期予測とその経済的影響の試算』2004年3月4日）。なお、2005年7月の『日経ナビ』のインターネット調査ではフリーターの平均月収は12万5921円であった（『日本経済新聞』05年7月20日）。

「格差社会」の顕在化は非正規労働者だけに留まらない。最近の成果主義賃金化で、時間賃率適用でない労働者を中心に最低賃金以下の賃金が発生している。タクシー労働者が北海道最低賃金（時給638円）分の売り上げがないとして解雇され、解雇無効の仮処分を釧路地裁に申請して解雇無効の和解を勝ち取った自交総連北海道ハイタクユニオン釧路北交分会の事例は、最低賃金法が解雇の口実となった事例であるが、損害保険の営業職の賃金が極端に下がり、憲法第25条の生存権保障に違反するとして係争となった事例も登場している^(注4)。

不安定雇用・低賃金層の賃金引き上げには、有効な法定最賃水準の適用が最も効力のある政策である。また、正社員といえども、その賃金水準の歯止めは法定最低賃金しかないのである。最低賃金が現行方式のように水準が生活費を考慮しないものではなく、地域分断ではなく、全国一律であれば、適用地域、適用労働者を拡大させ影響力が大きいし、労働者以外の農民、業者、年金生活者など諸階層との共同を展望することができる。このことの意義を運動の側でも十分認識する必要がある。

2. 現行最賃制の現状

1) 地域別最低賃金の動向と低賃金層への影響

現行地域別最賃制は全労連などの運動を反映し、04年度は最高地域の東京で708円から710円へ、最低地域では605円から606円と、1～2円上がった。また、05年度は全労連・国民春闘共闘などの代表が経済産業省前での要請行動を実施し、中央最低賃金審議会が05年7月26日、ABCランク3円、Dランク2円という引き上げ額の「有額答申」を行った（『国民春闘共闘』第37号。05年7月26日）。その結果、05年で最高地域（東京）714円、最低地域（沖縄、青森、秋田など8県）608円、加重平均668円となった。また、06年では最高地域（東京）719円、最低地域（沖

縄、青森、岩手、秋田）610円、平均673円となった。たしかに最近の地域別最賃には有額答申が出るなど新たな変化がある。この変化には注目すべきであるが、地域別最賃制が労働者の生活費など全く考慮せず、企業の支払い能力に従属している本質は変更されていない。また、地域格差を拡大する目安答申であるかぎり、地域格差縮小にも機能していない。

表5は厚生労働省調査による地域別最低賃金（加重平均値）の未満率（地域最賃を改定する前に最低賃金額を下回っている労働者割合）および影響率（地域最賃改定後、それを下回る労働者割合）結果である。この間未満率は1.2%～1.6%、影響率は1.6%～2.1%で推移している。最近の未満率、影響率の低下は最賃額の大幅引き上げの結果ではなく、引き上げ機能の著しい減退＝低賃金固定化の結果とみなされる。とすれば、現行地域別最賃制はもちろんないよりもではあるが、この程度の改定がどれほど低賃金労働者の改善になっているかは疑問がある。非正規雇用の低賃金労働者が激増しているとき、企業規模別、地域別格差も縮小しない。生活できる全国一律制の確立は進行する「格差社会」化への対抗軸としての役割も求められているとすれば、最賃制の抜本改革が必要不可欠である。

なお、産業別最低賃金は、この水準より約一割以上は高いが、現在財界はこれを撤廃するように政府に働きかけている。

2) 諸外国の最低賃金制—全国一律最賃制の広がり

最低賃金制の国際比較をすれば日本の位置は一目瞭然である。諸外国との対比でみれば日本の最低賃金制ほど平均賃金対比で低い国はない。OECDはかつてフランス、ベルギー、オランダなどヨーロッパの主要国では平均賃金対比で50%台であるのに、日本では基本給対比で34.9%であり、超過勤務手当、賞与を入れれば27.1%という数字を示した（OECD：Employment Outlook. June.1998.なおこれらの国ではいずれも全国一律制を導入している）。この数字は1997年段階であるが、日本の現状にさしたる変化がないのに、諸外国では平均賃金対比の水準は上昇している。

なお、筒井晴彦氏によれば日本の最賃制が月11万円台であるのに対して、ヨーロッパの最賃は17万円台から20万円台で、日本の1.5倍から1.8倍であるとしている（数字は06年1月時点。筒井晴彦「世界101カ

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

国の最低賃金制の動向』『経済』06年12月号)。

イギリスでは、1999年からTUC(イギリス労働組合会議)の決定を受け労働党がナショナル・ミニマムウェッジを導入して以来、その水準は着実に上昇している。当初22歳以上時給3.6ポンドであったものが、03年10月には4.5ポンド、04年10月には4.85ポンド(円換算975円)、05年10月からは5.05ポンド(円

換算1,020円、購買力平価換算1,039円)に引き上げたが、06年10月にはさらに5.35ポンドにする予定である。

スペイン社会労働党政権は04年7月に最低賃金を537ユーロから572ユーロとし、08年までに平均賃金の6割目標に近づける動向である。

なお、ドイツでは、建設、農業、環境、食品などの産業の労働組合が協約最賃の具体額を全国一律最

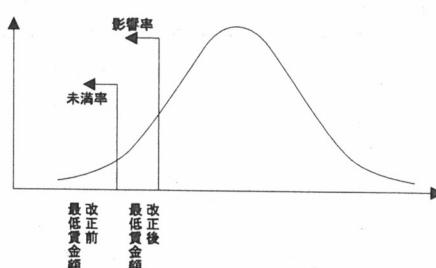
表5 地域別最低賃金の未満率と影響率の推移

- 1 未満率とは、最低賃金を改正する前に、最低賃金額を下回っている労働者割合である。
2 影響率とは、最低賃金を改正した後に、最低賃金額を下回ることとなる労働者割合である。

「賃金構造基本統計調査特別集計」

未満率及び影響率のイメージ図

未満率及び影響率

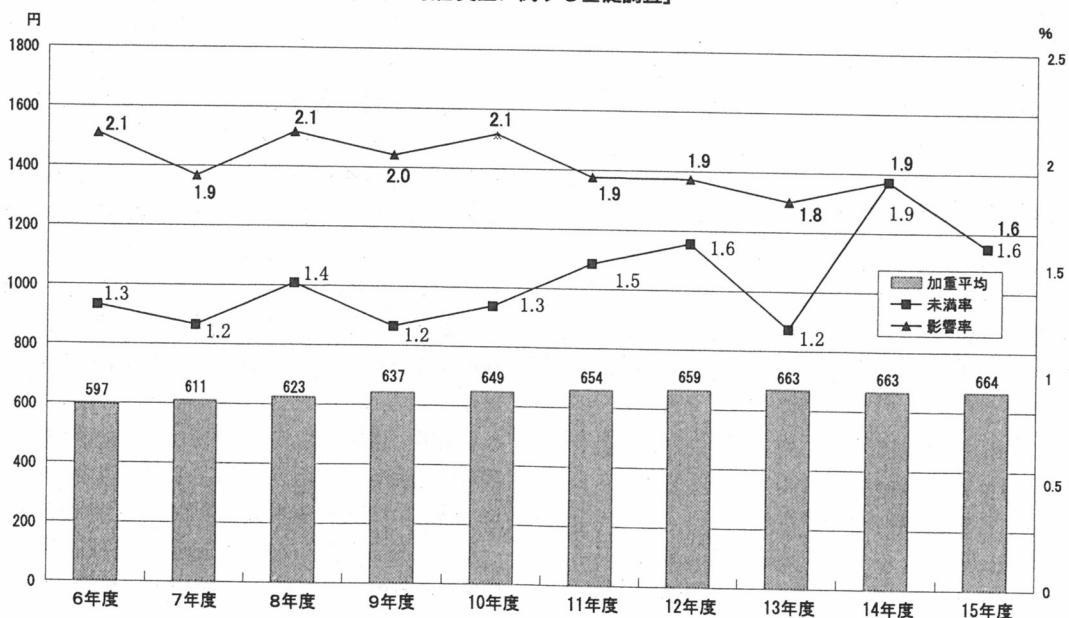


	13年	14年	15年
未満率	1.0	1.1	1.0
影響率	1.3	1.2	1.0

資料出所 厚生労働省「賃金構造基本統計調査特別集計」
注)事業所規模5人以上

※曲線は、賃金額を横軸にとったときの労働者分布を表している。

「最低賃金に関する基礎調査」



1 最低賃金額は適用労働者数による全国加重平均額である。

2 未満率・影響率は、厚生労働省「最低賃金に関する基礎調査」によるもの（事業所規模30人未満（製造業は100人未満））
(資料) 厚生労働省「最低賃金に関する基礎調査」

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

賃制の立法化と結合して要求する行動を組織してきたなかで、ドイツ政府は05年5月に周辺諸国からの低賃金労働力の流入によるダンピングを防止するために、当面協約の一般的拘束力方式による「ドイツ型全国最賃制」を広げる方針を固めた。ドイツの有力労働組合は全国一律最賃の運動を展開している。

韓国でも全国一律最賃制がある。05年の韓国の全国一律最賃は、平均賃上げ4.7%の2倍の9.2%のアップである。韓国でも雇用と賃金格差の「二極化」が社会問題になり、例年以上の最賃アップとなり、最賃よりも高いリビングウェッジ運動も始まっている^(注5)。

3. 政府側からの改革動向－厚生労働省研究会報告書について

厚生労働省が05年3月31日発表した『最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書』(座長樋口美雄慶應大学教授)では、財界が願う産業別最賃の廃止要求に「廃止を含め抜本的な見直し」を明記し、労働協約の拡張適用方式も廃止するとしている。最低賃金制度は「すべての労働者を不当に低い賃金から保護する安全網」として「ますます重要となっている」として現行地域別最賃制を位置づけつつ、その水準については全国一律方式を否定し、「地域的最低賃金の水準と地域の一般的賃金水準等との関係の地域的不均衡の見直し」を主張している。また、最低賃金決定基準については、その「決定にあたっては様々な要素を今まで以上に総合的に勘案すべき」とし、「類似の労働者の賃金」基準については「一般労働者の賃金水準も重視」とし、「支払能力」については「生産性の水準や雇用の確保等といった趣旨」であることを明確化させる、という。これは、財界の産別最賃廃止要求を認めながら、現行地域最賃制の骨格を維持しつつ、一定の補強を行う「彌縫策」であると思われる（例えば現行最低賃金法第3条の規定にある労働者の生活費のほか、「類似の労働者の賃金」「事業の支払能力」を新しい理由づけで合理化させ、その部分的手直しを図ろうとすること）。

全国一律最賃制を展望する場合、このような動きにも留意する必要がある。全国一律最賃制はナショナル・ミニマムの基軸であるかぎり、労働者の生活費を基準としている。厚生労働省研究会報告書では「地域別最低賃金の水準は安全網として適切な機能を

果たすにふさわしい水準とする必要」であるとしているが、「絶対的水準についても議論すべき」というのは1つの「意見」として処理されている。支払能力論を再構成するなどして、明確に労働者の生活費の立場に立っていない。しかも現行の地域分断、細分化の制度について「地域別最低賃金の水準と地域での一般的賃金水準等との関係の地域的不均衡の見直し」と指摘するにとどまっている。そうではあるが、そのなかで、「最低賃金の水準は生活保護の水準に直接リンクして決定することは必ずしも適当でない。しかしながら、単身者について、少なくとも実質的にみて生活保護の水準を下回らないようになることが必要」であると指摘していることは重要である。最低賃金と公的扶助の関係が、いやおうなく問題にされる情勢にある、ということである。なお、06年11月8日の労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会では、「職種別設定賃金」の必要性や産業別最低賃金の廃止、地域別再賃の決定基準を「地域における労働者の生活費及び賃金並びに通常の事業の賃金支払能力」に改めることや「地域における労働者の生活費」について「生活保護との整合性も考慮することを明確にする」との「公益委員試案修正案」が示された^(注6)。

4. 全国一律最賃制と公的扶助（生活保護）との関係

全国一律最賃制とナショナル・ミニマムとの関係における当面の焦眉の課題は、最低賃金と公的扶助との関係である。生活保護基準は日本での唯一といつてよい生活費の公的に作成された基準・枠組みである。全国一律最賃制はこの生活保護基準、指標と密接な関係をもたらすこと、また、その基準における社会的合意を形成させることの課題がある。

表6は、都道府県別に生活保護基準（生活扶助プラス住宅扶助）と最低賃金を比較したものである。生活扶助は18～19歳の単身（冬期加算を含む）、住宅扶助は特別基準または実績値と比較している。最低賃金は全国加重平均値に176時間を換算して月額表示としている。県庁所在地の生活保護基準は最低賃金より高いが、県内の最下級地の生活保護基準は最低賃金より低いとしている。日本の最低賃金額は現実には月額表示されていないが、月額表示により生計

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

費との関係は明確になる。また、生活保護基準に地域別格差があるが、地域格差を縮小する全国一律最賃制をどの水準とするかについては生活保護基準との関係が一つの有力指標であることを示している。

生活保護費の削減は、2005年11月～12月には「三位一体改革」をめぐる補助金削減の焦点となっていた。厚生労働省当局は、生活保護費の国の負担率（現行4分の3）を削減し、「税源移譲」などで地方に負担を転嫁させる方法を検討していた。しかし、これは国のナショナル・ミニマム保障責任の放棄を批判する地方の反対で撤回されたが、今後再度問題になる可能性もある。

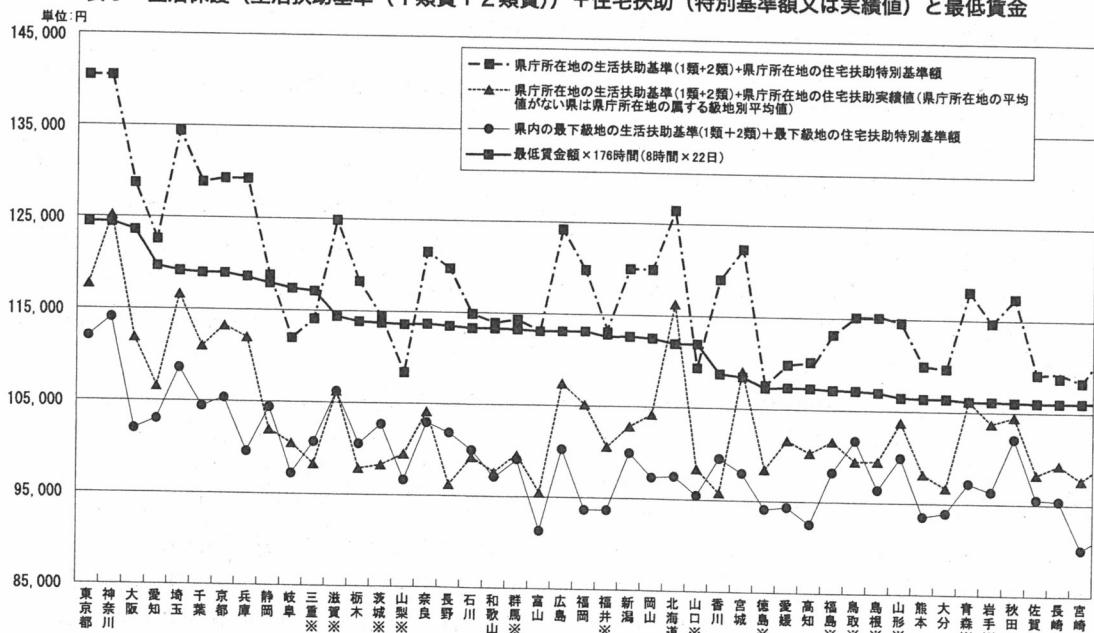
5. ナショナル・ミニマムとしての全国一律最低賃金制をめぐる動向

1) 「連合」の動向

労働団体においても全国一律最賃制の考えが次第に大きな声となっている。

「連合」は、これまで現行地域別最低賃金や産業別最低賃金の改定闘争を重視し、全国一律最低賃金制の確立は前面に出すこととはなかった。

表6 生活保護（生活扶助基準（1類費+2類費））+住宅扶助（特別基準額又は実績値）と最低賃金



注1) 生活扶助基準(1類+2類)は18～19歳単身である。

注2) ▲の住宅扶助の平均値については、※がついていない都道府県は県庁所在地の平均値を、※がついている都道府県は県庁所在地の属する級地の平均値を用いて算出。

注3) 生活扶助基準額には冬期加算を含めて計算。

（資料）厚生労働省『最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書』（平成17年3月31日）

しかし、04年春闇時に「連合リビングウェッジ」として「さいたま市」をモデル地域として生活必需品、サービスをもとに生計費を算定し、03年時給840円、月額14万6,000円を単身者の「連合リビングウェッジ」とした。この生計費算定は、自動車保有をしない、単身者住宅は1Kで3万5,000円と低い、2人世帯以上は外食費ゼロとしているなど、低い水準ではあるが、マーケットバスケット方式での生計費算定を試みるという画期的な取り組みを行った。05年の中央最低賃金審議会では労働者側見解として「雇用形態の多様化が低所得・不安定雇用の増加を伴って進んでおり、雇用者に占める非典型労働者の比率は3割を上回っている」「持続可能な安心して暮らせる社会するために、社会的な職業能力開発や就職支援などの雇用政策と同時に、『生活できる賃金』をナショナルミニマムとして担保することが求められる」と主張した（「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告」平成17年7月21日）。

中賃の労働者代表は連合系委員のみである。「連合」においても『生活できる賃金』をナショナル・ミニマムとして担保する主張が部分的ではあるが登

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

場している情勢である。

2) 全労連の最賃要求大綱—「全国一律最低賃金制の確立をめざして」

全労連や国民共同実行委員会などは生活費原則により、国民諸階層全体を見据えた戦略のカナメとして地域から「ナショナル・ミニマム」実現のテコとしての全国一律最賃制の確立の共同行動を発展させつつある。東京では「国民生活の最低限保障の確立をめざす東京実行委員会・準備会」が組織され、全国一律最賃制を軸にして労働者・農民・業者・年金生活者等との共同、そのための宣伝活動を行っている。この運動課題は、すでにみた雇用労働者や国民生活をめぐる客観的条件の悪化のなかで、これまでのスローガンから脱して、現実の運動課題へと大きく変化しつつある。

全労連は第21回大会においてナショナル・ミニマムの基軸となる全国一律最低賃金制確立の展望を本格的に切り開くために「全国一律最低賃金制の確立をめざして」(法定最低賃金要求大綱)をまとめることを決定した。そこでは労働基準法、最低賃金法に記載された理念(「労働者の生活安定、労働力の質的向上」)の実体化を大前提としている。そして「時間額1,000円以上、日額7,400円以上、月額15万円以上」の全国一律最賃制の確立を要求している。ナショナル・ミニマム(国民的最低限)の基軸としての役割では生活費が基準となるのは当然のことであり、地域分断を超えてその水準は決定できるのである。全国一律にすることの重要性は「第一に、地域別の不当な格差が、企業競争の口実に使われ、全体の賃金水準を押し下げる要因となっており、これを是正する必要があるということ、第二に、制度が一律に決定されることで、年金や生活保護、雇用保険、民事再生手続きなどの諸制度や税制と整合性のとれた制度運用が可能となるほか、下請け単価・工賃や農産物価格の最低保障とも連携がとれるようになる」と述べている。最低賃金水準決定には「生活保障プラス労働力の質的向上」を保障し、新しい制度では生計費を重視し、最低賃金は最低生計費と平均賃金の格差(50%を下回らない)などの基準を設定している。そして「適用対象」は全国のすべての労働者、労使対等原則による最低賃金の決定機構、労働者委員の民主的任命などを盛り込み、税制・中小企業施策との関係では「最低賃金以下の賃金は非課税とすること」、中小企

業における円滑な実施のために政府に「中小企業への優遇税制や特別融資などの助成策を強化」することを提唱している。

全労連が「法定最低賃金要求大綱」を取りまとめたことは画期的なことであり、現実の情勢の変化のなかでナショナル・ミニマム実現のかなめとしての全国一律最低賃金制の要求と共同行動が次第に具体化しつつある。

なお、京都総評は06年2月、最低生計費を試算して公表した。①若年単身世帯モデル月額15万8,053円(税込18万5,426円) 年額222万5,112円、②中年夫婦と未婚子モデル(4人世帯)月額38万7,877円(税込45万7,906円) 年額549万4,872円である(京都総評『格差社会への挑戦』)。

この水準は全国一律最賃制やリビングウエッジ運動の目標となりうる。

3) 全国一律最低賃金制とナショナル・ミニマム

財界・政府は都市・農村を問わず地域単位の受益者負担主義(義務教育、保育所運営の国庫負担削減・廃止など)を進め、規制緩和・民営化・民間委託化政策を行っている。このなかで、多くの労働者・国民の生活破壊はますます深刻となりつつある。地域間の生活構造格差の広がりを防ぎ、ナショナル・ミニマムの確立をめざす地域からの共同行動、すなわちナショナル・ミニマムの確立、そのカナメとしての全国一律最低賃金制の確立の運動の意義が一層重要となっている。ナショナル・ミニマムとは、憲法第25条に規定された生存権にもとづく国民の最低限生活保障の権利であるが、全国一律最賃制は、業者・農民との関係ではその水準が業者・農民の所得保障の目安としての「自家労賃」保障や農産物価格保障と関連し、さらに年金生活者との関係では、最低保障年金制度の確立と連動していく。また、全国一律最賃制と失業時の生活保障・雇用保険の最低限保障との関係も重視すべきであろう。

繰り返しになるが、全国一律最賃制とナショナル・ミニマムとの関係での当面の焦眉の課題は、最低賃金と公的扶助との関係である。厚生労働行政は現在、生活保護基準自体の引き下げ、老齢加算の段階的廃止(母子加算の廃止の動きもある)、稼働世帯の締め出し、生活保護世帯への就労の強制の動きにある。しかし、国民生活の「二極化」、貧困層・低賃金層の増大で、生活保護受給希望者は潜在的にも頗在的に

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

も増加する趨勢である。稼働世帯にも貧困層が滞留しているのであるから、この世帯にも生活保護制度を適用させる対応にも配慮することが必要である。それとともに、全国一律最低賃金制と生活保護基準との相互関連が改めて問われている。最低賃金を意図的に低くさせるために、生活扶助額のみと比較することは問題であるし、住宅扶助額も全国的な一般

基準では低すぎる。生活扶助額（冬季加算を含む）、自治体が行っている住宅扶助額（特別基準）の水準、さらに最低賃金が働く労働者であるから、これに勤労控除を加えることが最も比較の指標・基準として担保されなければ実態に合わないであろう。全国一律最低賃金制がこの基準を下回ることのないようにすることが必要であろう。

4. 雇用保険とナショナル・ミニマム

はじめに

—失業の不可避性と雇用保険（失業保険）—

資本主義社会では、労働者は働いて賃金を得て生活する。その資本主義社会は、労働者に常に働くことを保障するようになつてゐない。そういう意味で、資本主義社会で、失業は必然である。失業は生活に必要な所得が得られない状態であるから、失業状態を放置すれば生活することはできなくなってしまう。失業問題は貧困の問題と分かちがたく結びついており、失業問題を貧困の問題から切り離すことは不可能で、貧困の背後には多くの場合、失業が存在している。両者は一体のものとして対処されなければならないものである。失業と貧困を一体のものとして捉えるということは、失業を契機に貧困に陥ることがないようにするということである。失業保障には失業状態にあるものを救済するということだけでなく、救済自体が失業を契機に貧困に陥ることを防止するものとなつてゐるものでなければならぬであろう。そのような防止は失業者個人を対象として行われるだけでなく、社会的なシステムとしてそのようなものとなつていなければならぬであろう。失業状態に対する社会的な保障にはそのような総合的な対処が必要であり、それなくしては国民に保障された生存の権利は現実には無意味なものになつてしまわざるをえない。

生存権の保障を実質的に意味あるものにするには、失業者の生活が制度として保障されることが必要である。ここで失業者というのは、仕事がなく、生活するための収入を得られない人を指し、その生活を保障するということは、失業者が貧困に陥らないように社会的に保障するということとなる。失業者の

生活を保障する制度として、今日の日本で、現存するほぼ唯一のものとしてあるのが雇用保険制度である。雇用保険制度は1947年に制定された失業保険法を、1974年に雇用保険法として引き継いだものである。いずれにせよ、現在失業者の生活を保障する制度として雇用保険制度がほぼ唯一のものになつてゐるところに、日本の失業保障制度の脆弱性がある。この雇用保険制度によって失業者の生活はどの程度保障され、この面で国民の生存権保障が実質的にどの程度保障されているのかについて検討する。失業問題を貧困の問題と一体のものと考え、それに対して雇用保険制度がどこまで有効に作用するものになっているかを検討することが課題となる。

雇用保険の前身である失業保険制度ができたのは、第2次大戦後のことである。第2次大戦後、新しい憲法が国民に生存権を保障し、それを実質的に具体化する意味をもって失業保険制度は誕生したのである。この時、いち早く進められた社会保障政策は、生活保護法と失業保険法で、1946年9月に「生活保護法」は制定公布され、10月1日から実施された。一方、1947年12月には労働者災害補償保険法、失業保険法が制定されたのである。失業保険法はその目的として、「被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ること」になつてゐる。現行雇用保険では「第1条の目的を達成するため、失業等給付^(注7)を行う」（第3条）となっており、失業等給付を支給して失業者の生活安定をはかることが目的となっている。

1. 雇用保険の問題点

1) 保障対象は失業者のうちのごく一部

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

失業等給付のうちの求職者給付の対象となる失業者はどのような範囲の人になっているかということが問題となる。その範囲は失業保険の性格に関わって大きな限定を受けている。失業保険は、国による法的な救済制度によらず、労働者を被保険者とする社会保険という形式で失業者の生活安定を図るというところに大きな特色がある。ここから保障の対象となる失業者は被保険者でなければならないということとなり、保障の目的は「失業」という事故に対する給付という性格を持つこととなるのである。被保険者とは失業保険では「事業所に雇用される者」、雇用保険では「適用事業に雇用される労働者」となっている。要するに、これまで雇用されていた者ということになる。ここで、失業保険が対象とする失業が一般に仕事がない状態を指すものではなく、雇用された労働者が離職したことを意味するものとなる。つまり、これまで仕事のあったものが仕事を失ったということに失業が絞られてくることとなるのである。仕事といつても、この場合の仕事は雇用されていたということを意味している。ここでは、①もともと仕事がなくて仕事を得られなかった人、つまり無業者の失業が排除されてしまっている。②労働者でなかった人、つまり雇用されていなかった自営業者などの人が仕事のない状態になることも失業から排除されてしまっているのである。このように失業保険が対象とする失業は一般に問題となる仕事がない状態のうちの一部だけの事態をさすものとなっているのである。失業のうち雇用されていたものが仕事を失った場合、つまり離職した場合のみに限定されたものになったのである。もともと仕事のなかた人や雇われていなかた人の失業は、失業保険では制度の外に置かれ、その結果、求職者給付の対象外とされているのである。

それならば、失業保険の被保険者である雇用されていた労働者が離職すれば、失業とみなされ、求職者給付の対象になるのかというと、そうではない。失業保険でいう失業とは、「被保険者が離職し、労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態にあることをいう（雇用保険法第4条）」こととなっているのである。離職しただけでは失業としてはみなされず、労働の意思・能力があるにもかかわらず離職した場合にのみ失業とな

り、求職者給付を受けることができるるのである。ここでは労働の意思や能力がない人の仕事のない状態は失業から排除されているのである。

労働の意思と能力のある人で、雇用されていた労働者が仕事のない状態になれば、失業となり、求職者給付を受けることができるかというと、それだけでは求職者給付を受けることができるわけではない。「離職の日以前1年間に、通算して6ヵ月以上被保険者であったとき」とされ、1年以上雇用されていなければならないし、そのうち6ヵ月以上被保険者でなければならないのである。一定の被保険者期間を前提にするのは、社会保険によることから出てくるものではあるが、これによって雇用されていた労働者をまた、限定することになる。つまり雇用されている労働者はただ雇用されているだけでなく、一定の期間以上継続して雇用されていることが、求職者給付の条件になるのである^(注8)。

このようにいくつかの規定をくぐり抜けて、初めて雇用されている労働者が離職した場合に失業とされ、必要な給付が得られるようになっている。失業保険が給付の対象としている「失業」事故は、働くものが仕事がない状態のうちのごく一部に限定されているのである。

雇用保険で保障の対象となっている失業者は現実に存在する仕事がないという意味での失業者のごく一部に留まっている。その状況を示したのが表1である。

この表は総務省統計局の「労働力調査」の完全失業者数と雇用保険の受給者実人員とを比較して、雇用保険が失業者のうちのどのくらいの部分をカバーしているかみてみようとしたものである。これによると1970年は完全失業者数61万人に対して雇用保険受給者実人員数は49.9万人で、完全失業者に占める雇用保険受給者実人員の比率が81.7%であった。これが1980年には完全失業者数118万人に対して受給者実人員は66.3万人で56.2%、90年は36.0%、2000年32.3%、04年は22.1%へと低下してきている。完全失業者の数に対して雇用保険の保障対象となっている人員が年々低下してきていることは明らかである。最近では完全失業者の約2割にしか及んでいないのである。

ところが、ここで比較対象とした完全失業者もまた失業者全体を示すものではないのである。完全失

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

業者の定義は次の3つの条件を満たすものとなっている。それらは①仕事がなくて調査週間に少しも仕事をしなかった、②仕事があればすぐ就くことができる、③調査週間に、仕事を探す活動や事業を始める準備をしていた、である。完全失業者は単に仕事のなかつたものというだけでなく、より狭められた失業者なのである。その狭められた完全失業者に比べて、雇用保険の対象となる失業者は一部でしかない。

2) 短い給付期間

以上みてきたようないくつかの限定を超えて、求

表1 失業者のうち雇用保険の受給を受けた人の比率

単位:人、%

年度	完全失業者数	雇用保険受給者数	受給者の率(%)
1965	620,000	590,405	95.2
1966	640,000	579,068	90.5
1967	610,000	543,272	89.1
1968	570,000	524,264	92.0
1969	570,000	504,029	88.4
1970	610,000	498,657	81.7
1971	680,000	568,725	83.6
1972	700,000	569,745	81.4
1973	670,000	521,080	77.8
1973	680,000	521,080	76.6
1974	800,000	647,655	81.0
1975	1,040,000	869,960	83.7
1976	1,060,000	648,819	61.2
1977	1,130,000	655,965	58.1
1978	1,220,000	701,510	57.5
1979	1,140,000	644,691	56.6
1980	1,180,000	662,860	56.2
1981	1,270,000	751,253	59.2
1982	1,430,000	827,451	57.9
1983	1,570,000	871,810	55.5
1984	1,590,000	806,995	50.8
1985	1,580,000	627,884	39.7
1986	1,710,000	674,779	39.5
1987	1,700,000	649,613	38.2
1988	1,500,000	549,921	36.7
1989	1,390,000	505,877	36.4
1990	1,340,000	482,233	36.0
1991	1,370,000	494,012	36.1
1992	1,460,000	570,995	39.1
1993	1,750,000	699,411	40.0
1994	1,940,000	779,961	40.2
1995	2,160,000	836,587	38.7
1996	2,250,000	843,985	37.5
1997	2,360,000	898,980	38.1
1998	2,940,000	1,052,639	35.8
1999	3,200,000	1,068,094	33.4
2000	3,190,000	1,029,410	32.3
2001	3,480,000	1,106,457	31.8
2002	3,600,000	1,048,391	29.1
2003	3,420,000	839,487	24.5
2004	3,080,000	682,046	22.1

資料:「労働力調査」、「失業保険年報」、「雇用保険事業年報」

職者給付の対象となった場合、求職者給付のうちの一般被保険者の求職者給付の基本手当の給付期間は現在では表2に示すようなものとなっている。

所定給付日数はまず大きく離職理由により、「倒産・解雇等による離職者」と「倒産・解雇等以外の事由による離職者」とに分けられ、さらに被保険者期間と年齢そして就職困難者の組み合わせによって区分されて、給付日数が確定することとなっている。このように区分された給付日数の中で一番長いのは就職困難者の45歳以上65歳未満の360日である。就職困難者を除くと、「倒産・解雇等による離職者」の45歳以上65歳未満の被保険者期間20年以上の人で330日である。このように求職者給付の給付日数は一番長くても360日となっている。このように給付日数が短くなっているのは、法律の規定がそのようになっているからである。雇用保険法第20条では、基本手当支給の期間は「当該基本手当の受給資格に係わる離職の日の翌日から起算して1年」と規定されている。雇用保険の求職者給付は、本来短期的な失業の保護を目的としたもので、原則1年内の失業を保障の対象としているに過ぎないのである。失業者の生活を保障するほぼ唯一の制度である雇用保険において、給付対象とされる期間は最長でも1年の短期の失業に過ぎない。1年を超える長期の失業に対して、失業者の生活を保障する制度は、日本には存在していないのである。長期の失業は制度的には保障の対象外に置かれている。しかも給付

表2 所定給付日数

1 倒産・解雇等による離職者

被保険者期間				
1年 未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年 以上
30歳未満	90日	120日	180日	—
	90日	180日	210日	240日
			240日	270日
			270日	330日
30歳以上45歳未満				
うち35歳以上 45歳未満				
45歳以上 60歳未満				
60歳以上65歳未満	150日	180日	210日	240日

2 倒産・解雇等以外の事由による離職者

被保険者期間				
1年 未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年 以上
全年齢	90日	90日	120日	150日
就職困難者45歳未満	150日	300日		
就職困難者45歳以上 65歳未満		360日		

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

期間は最長でも1年であっても、現実には1年保障されるのはごく一部で、実際には先の表に示したように、最短では90日しか保障されていない人も多く存在しているのである。多くの限定を受けた上で、短期的な失業しか保障されていないのが日本の失業保障の現状である。

3) 基本手当の水準

失業者のうちの限定された部分に基本手当の支給が行われるのであるが、その水準はどのようなものになっているかという問題が次に生じる。

基本手当をどのような考え方で支給するかといふと、基本手当は「失業者の失業期間中の生活を保障し、あわせてその労働力の維持、保全を図ることを目的としている」。それはまず失業者個人の失業期間中の生活保障であるから、失業以前の賃金を基準に支給することとなる。生活保障という考え方すると、失業者の失業以前の賃金水準に近い額を支給することが望ましいことのように見える。ところが基本手当の支給は、単に失業期間中の生活保障だけでなく、再就職するまでの一時的な期間の生活保障となっている。つまり、「基本手当は、失業者の再就職を支援するための一時的な期間の生活保障であり、受給者の早期再就職の実現を重要な政策目的としている。」^(注9)そのため長期に失業生活を安定的に過ごすためのものとはなっていないのである。できるだけ短期に失業生活を終え、再就職することを目的としている。できるだけ早い機会の再就職のためには、支給額を再就職して得られる賃金よりも低くして、再就職への動機を強めが必要となるのである。このような考え方からは、安定した失業生活を長期に送れるような高さの基本手当を支給してしまっては再就職への動機が弱まるということになる。こうして、基本手当の日額は、離職時の賃金日額に応じて最高80%から最低50%までの範囲で定め、賃金日額の低いものほど高い率が、高いものほど低い率が適用されるようになっている。したがって賃金日額の低いものには、賃金日額の80%が支給されることになっている。ここで問題なのは基本手当の支給は、単に失業期間中の生活保障だけではないということである。再就職を促進するという考え方があるため、失業期間の生活保障としては不十分な額の給付を行うことになっているのである。そこから最高で80%に留まる論理が出てくるのである。こうしたことか

ら、基本手当の水準は失業者の生活保障を満たすものではないということとなる。雇用保険法第1条の「労働者の生活及び雇用の安定に資する」という目的もこのような目的を含んで理解されなければならないこととなる。

賃金日額の低い低所得者の場合、80%の給付が保障され、高い場合に50%が保障されているかというと、現実にはそうはないのである。実際にほど低い率の給付しか行われていないのである。というのは基本手当の日額を算定する基礎になっている賃金日額の算定方法の問題があるからである。賃金については雇用保険法第4条で、「賃金、給料、手当、賞与その他名称のいかんを問わず、労働の対象として事業主が労働者に支払うもの」とされているが、基本手当の算定基礎となる賃金日額については、賃金のうち臨時に支払われる賃金及び3ヵ月を超える期間ごとに支払われる賃金は除かれている。3ヵ月を超える期間ごとに支払われる賃金の中には、年2回支給される賞与等が含まれるので、賃金日額には賞与等は含まれておらず、賞与等を含まない賃金日額を基礎にして基本手当の日額が計算されることとなるのであるから、基本手当の額は離職前の賃金の80%から50%よりさらに低いものとなることは間違いないことである。このように賃金日額に臨時に支払われる賃金や3ヵ月の期間を超えて支払われる賃金が含まれていないことから、基本手当は離職前の賃金に比べてさらに一層低い水準で支払われることになるのである。したがって失業期間中に保障される生活水準は、離職前に比べてさらに低い水準に低下させられることとなるのである。この低下傾向が強ければ強いほど、再就職時の賃金水準がそれだけ引き下げられる可能性が大きくなることとなるであろう。失業時の生活保障の水準が極端に低くなれば、失業者に労働力の窮屈販売を迫ることとなり、失業者は不本意ながら再就職せざるをえない状況に追い込まれ、そのようにしてされた再就職は労働条件の切り下げという結果にならざるをえなくなるであろう。その場合には、雇用保険制度が雇用の安定ではなく、雇用の不安定化、劣悪化をもたらすこととなる。

失業中の所得水準がどの程度のものになっているかについて、少し古くなるが『平成11年版労働白書』

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

が分析を行っている。これは1994年の「全国消費実態調査」で、世帯主の年齢が40～59歳で仕事を探している世帯（世帯人員平均3.12人、世帯主年齢平均51.7歳）を失業世帯とし、これと世帯人員3人、世帯主の年齢40～59歳、平均年齢50.5歳の勤労者世帯を比較したものである。その結果、実収入を比較すると、勤労者世帯100.0に対して失業世帯41.5となり、可処分所得では勤労者世帯100.0に対して失業世帯43.8となっており、世帯主の失業が世帯所得に致命的なものとなっていることが明らかになっている。失業中の保障水準は就業時の半分にもなっていないのである。これについて同白書は「失業世帯は、世帯主収入の大きな減少に対して、配偶者の収入等で支えるとともに、ある程度豊富にある資産を取り崩すことで、消費水準の低下を抑えている。しかし、これは限度があり、失業が長期化し、1年間金融資産の取り崩しが続くと、金融資産の3分の1を取り崩すことになってしまう」^(注10)と述べている。失業期間中の所得が就業時の半減以下になってしまっていることは、失業時の生活保障が十分に機能していないことを示している。生活保障が不十分であることが失業者を労働力の窮迫販売に追いやることとなり、そこに低賃金状態を広げることとなる。

そこで失業者の再就職の条件が現実にどのようにになっているかを、2001年3月に日本労働研究機構が発表した『失業構造の研究』^(注11)によってみてみる。離職前の年収は男女計で427.04万円、男性519.09万円、女性322.86万円であったが、再就職後の年収は男女計324.20万円、男性386.05万円、女性254.58万円となり、それぞれの減少額を平均すると、男女計で102.84万円、男性で133.04万円、女性で68.28万円の低下となっている。失業者の再就職がより低い賃金の労働力の供給になっていることは明らかであろう。今日の失業者の生活保障制度はそれだけ弱体であるということになる。

4) 雇用保険による不安定雇用の促進

失業者の生活保障は、失業者が失業期間中に安定した生活を営むために必要なことであることは言うまでもないが、同時に安定した失業生活を営むことで、より良い労働条件で再就職できる条件を作ることであることが必要であろう。雇用保険が安定した仕事への再就職を保障するものになっているかどうかについて検討する必要がある。

雇用保険が不安定就業への再就職を促進するものとして作用していると考えられるものに、就業促進手当がある。これは2003年4月の雇用保険法改正で創設されたものである。それまで就職促進給付があったが、それは、所定給付日数の3分の1以上かつ45日以上を残して再就職した場合には、一時金として、支給残日数の3分の1の日数分の基本手当に相当する額を支給するものであった。この場合、再就職は「安定した職業」に就くことを前提にしていたのであるが、これを安定した職業以外の職業に就いた場合にも、その就業した日についても基本手当額の30%相当額を支給するようにしたのが就業促進手当である。この措置は短時間労働者や派遣労働など多様な働き方が広まる状況に対応したものとされているが、雇用保険が制度として短時間労働や派遣労働などの不安定雇用に就くことを奨励したもので、「雇用の安定を図る」という雇用保険の目的にも反した措置になっていると考えられる。基本手当の支給には失業者の失業期間中の生活保障を行うという面と早期再就職を実現するという政策目的がある。生活保障と再就職の実現とはお互いに関連したものであり、生活保障を十分なものにし、安定した仕事への再就職が実現するまで保障するものになっていなければならないのである。

失業期間中の生活が十分に保障されれば、失業者は安定した再就職先があらわれるまで、じっくりと待つことができるるのである。このように失業中の生活保障は安定した再就職のために必要とされる措置となっているのである。生活保障と再就職を切り離して、後者を優先させた措置が就業促進手当である。就業促進手当の場合の再就職先が安定した仕事である必要はなく、早期に再就職することだけが問題とされているのである。再就職の内容とは関係なく、不安定就業であっても早期に再就職することが優先されることとなる。そうすると失業期間中の生活保障が何のために行われるかが不明瞭となり、生活保障の水準も不安定就業を前提に行われることにもなりかねない問題を持つこととなる。不安定就業への再就職も再就職とみなすことになれば、それによって失業期間を短くすることは、さしあたり可能であろう。しかし、それは失業問題の解決にはならないであろう。不安定就業へ再就職したとしても、不安定就業の持つ労働条件の劣悪さから、再び再就職を希望することはあり得るのであ

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

る。したがって不安定就業への再就職によって、一時的に失業者数を減らすことが、たとえできたとしても、それによって潜在的な失業者を増やすことになるのである。潜在的な失業者は機会があるごとに失業者として顕在化する可能性をもち、再び再就職の機会を求める存在となりえるものである。

以上の理由から、就業促進手当は、失業問題を解決するものとはなりえず、むしろ失業問題を潜在化させ、長期化させるものとなるのである。雇用保険は失業者に安定した再就職を保障することで、失業問題の緩和・改善をはかるものでなければならないにもかかわらず、就業促進手当は失業問題を潜在化させ、失業の長期化をもたらすものとなっているのである。失業問題を緩和すべき雇用保険が実際には不安定雇用への就業を促進し、失業の長期化を促進するものとなっているのである。雇用保険による失業者の生活保障は、失業者が安定した就職先に再就職するためのものでなければならず、そのことにより雇用保険による失業者の生活保障が失業問題の緩和・改善に役立つこととなるのである。

5) 社会保険による保障の限界

現行雇用保険法による失業者保障の問題は、その対象となる失業が失業の一部に限られ、広く拡がる失業のうちのごく一部しか保障の対象にしていないという問題があった。今日の失業保障におけるこの限界は、多くは現行の失業保障制度が失業者を被保険者とする社会保険制度によっていることに原因がある。つまり、雇用保険で被保険者になることが雇用保険による保障を受けるための前提になり、被保険者になって保険料を支払わなければならないのである。そのためには一定の事業所に雇用されていなければならないのである。一定の期間雇用されていることが前提になって、雇用保険の被保険者となり、雇用保険による保障を受けることができるのである。雇用されていた人が失業の危険にさらされることは間違いないが、それならば、雇用されていない人は失業の危険がないのかというと、そうではない。雇用されていない人でも失業の危険は存在しているのである。雇用されていなくても失業の危険にさらされている人は、雇用保険による失業保障の対象にはなっていないのである。このような人々の失業もまた保障されなければならないであろう。雇用されたことがなくとも

失業の危険にさらされている人とは具体的には学生や主婦などの無業者や自営業者などである。これらの人々は雇用されたことがなくとも失業の問題を抱えこむ可能性はある。失業の危険があるこれらの人々が雇用保険の保障の対象から外れているのは、雇用保険が社会保険という制度によっていることに原因があつたのである。そうであるからこれらの人々には社会保険という制度による失業保障ではなく、別の制度が考えられなければならないのである。法的な救済制度による失業保障の制度が考えられなければならないのであろう。これによって、失業保障の領域を大幅に広げることを考える必要がある。学生や主婦などの無業者や自営業者に対する失業保障は緊急に必要とされるところである。法的救済による失業に対する保障制度が重要になるであろう。

法的救済による失業に対する保障制度の経験が日本で、これまでまったくなかったわけではない。1947年12月に失業保険法が公布されたのと同時に失業手当法として法的救済による保障を定めた法律が公布されている。この失業手当法は、失業保険の被保険者としての失業保険の給付が開始される1948年5月1日までの間に離職した者に対して失業手当を支給することによって、その生活の安定を図ることを目的としたのであった。経過的な措置ではあったが全額国庫負担による失業保障制度であったのである。失業手当法第2条では「政府は、失業保険の被保険者が……昭和23年4月30日までは、失業手当を、同年5月1日以後は、失業保険金を支給する」とし、第16条では「失業手当金の支給に要する出費は、国庫において、全額これを負担」としている。このように臨時・経過的ではあるが全額国庫負担による失業手当を支給した経験があるのであるから、これをさらに全面的・恒常的な制度に高め、現在、失業保障の対象となっていない人々の積極的な救済に役立てていくことは不可能ではないであろう。特に青年の失業が大きな問題になっている時、失業手当制度を実現して青年の失業問題に対処していくことは緊急の課題となっている。自営業者や無業者などの雇用の経験のないものにもこの制度を適用して、失業への保障を確立することが必要であろう。

6) 存在しない長期の失業に対する保障

雇用保険は最長1年以内の短期の失業に対処する

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

制度になっている。失業に対処する社会的な制度は、今日、雇用保険が唯一のものとなっているので、1年以上の長期の失業に対する社会的な保障の仕組みは日本にはない。この問題は早急に改善されなければならない問題である。なぜなら2005年平均でみても失業期間1年以上の完全失業者数は96万人もあり、これは完全失業者総数294万人の32.7%を占めているからである。完全失業者の約3分の1が雇用保険による失業保障の対象外になっているのである。現行雇用保険制度を2年あるいは3年より長期の失業に対応できるように改善することが必要とされる。このような法改正が行われなければならないであろう。しかし、活用のいかんによっては、法改正以前に、より長期の失業に対処できるように活用できる制度的な仕組みがまるつきりないわけでもなく、また、なかつたわけでもないのである。それらは生活保護法であり、失業対策事業である。雇用保険はそのような関連する制度と連携して失業に有効に対処することができるものである。しかし、それらは失業保障として有効に活用することが閉ざされてしまったり、すでに廃止されてしまっているのである。失業対策事業や生活保護法が雇用保険制度（当時は失業保険）と連携して活用されていたこともある。

1959年4月に「失業対策事業の紹介適格者と生活保護の被保護者との取扱いの調整について」という当時の労働省職業安定局長・厚生省社会局長から都道府県知事あてに通達が出されている。この趣旨は次のようなものである。失業対策事業には高齢者等労働能力の著しく乏しい者が他に生活手段がないこと等のため定着化する傾向があり、他方、生活保護には労働の意思や能力があり求職活動を行っているにもかかわらず、就業の機会がないためやむを得ず生活保護の適用を受けている者がいる。これを整理して高齢者には軽度の職業紹介を行い生活の困窮度を勘案して生活保護の適用を考え、労働の意思と能力のあるものについては適職の紹介を行い、適職のないときには失業対策事業に就労せしめるとする、としたのである。

この通達は直接には失業対策事業に多くの失業者が流入することを抑えるための措置ではあったが、この時には、まがりなりにも失業対策事業と生活保護法が長期の失業者に対する保障として失業保険（現

行、雇用保険）と接続していたのである。ところがこうした状況はその後なくなってしまった。失業対策事業は、その後1971年に中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の成立によりその入り口が閉ざされ、1996年3月には失業対策事業の根拠法となっていた緊急失業対策法が廃止されてしまい、完全に姿を消してしまった。ここに労働能力のある失業者の長期失業に対応する1つの制度は消滅してしまったのである。労働能力のある長期失業者はその行き場を失ってしまったままになり、今日に至っているのである。

労働能力のある長期失業者に対しては生活保護法による保障が開かれなければならなかったのである。ところが生活保護法もまた失業者に対する保障としての性格を失っていた。補足性の原理が生活保護法を失業者の救済に役立てるのを阻んだのである。つまり労働能力のあるものは、労働能力を活用しなければ生活保護の適用を受けることができないということであった。ところが失業者は労働能力があつてもそれが活用できないから失業しているのである。この状況からすると失業者は労働能力があるにもかかわらず、それを活用していないものとして生活保護の適用からは排除されることとなるのである。

こうして、失業対策事業は廃止されることにより、生活保護法は失業者に入り口を閉ざすことによって、雇用保険とは切り離され、失業者の生活保障を補充する性格を失ってしまったのである。その結果、雇用保険が唯一失業者の生活保障制度として生きていったに過ぎなくなったのである。そのため1年以上の長期の失業に対応できる制度は存在しえなくなったのである。

2. 問題解決の方向

以上見てきた問題点をどのような視点で改善していくべきかについて、ナショナル・ミニマムの実現という観点から検討することとする。

1) 失業者の生活保障の充実

雇用保険が失業者の生活保障を行うことは、単に失業中の生活を保障することだけでなく、失業中の生活保障することにより、より良い条件で再就職を確保することを目的としている。より良い労働条件での再就職を得るために必要なだけ十分な長さの

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

生活保障がされることが必要であり、その間の生活保障の水準はじっくり仕事がさがせるだけ十分高いものでなければならぬであろう。もし、その保障が十分でなければ、失業者は不満足な条件で再就職しなければならなくなってしまうであろう。これは失業者個人にとって望ましくないことであることは言うまでもないが、社会的にも失業状態を改善・緩和するものとはならないであろう。失業問題を多くのワーキング・プラーを生み出すことに帰結させることとなるのである。失業問題を潜在化させ、長期化させる結果をもたらすこととなるであろう。

失業対策がそのような失業の長期化・潜在化をもたらさないようにするには、失業者ができるだけ、顕在化させて失業対策の対象とし、より良い条件で再就職させていくことが望ましいこととなる。その場合、失業者というのは現に仕事がなく、収入のない人ばかりでなく、仕事をしていて収入があつても、その収入が極端に低く労働条件が劣悪な労働者をも含まなければならないこととなる。こうした観点からすると、現在、雇用保険が完全失業者に限定して、その一部の失業者の生活保障を行っていることは、対象範囲がきわめて狭いということになるであろう。

2) 生活保障の拡大：学生や主婦などの無業者、自営業への拡大

失業者の生活保障が単に失業者個人に対する保障だけでなく、社会全体としての失業問題の緩和・改善に役立つものとして考えられるとすれば、対象とする失業者を雇用されていた者が仕事を失ったということに限定しておいたのでは、その役割を果たすことができないであろう。雇用労働者だった人だけでなく、仕事をしていなかった人、仕事はしていたが雇われていなかった者も失業者として保障の対象にいなければならない。具体的には学生や主婦などの無業者や自営業者が新たに、あるいは改めて仕事を求めることも失業として認め、保障の対象に組み入れなければならないであろう。そうしなければ、失業保障が社会として失業問題の緩和・改善に資するものにはなりえないであろう。なぜなら、かつて雇用者であった人の失業だけを失業として、それに対する保障を強めても、それ以外のところから失業者が大量に労働市場にあらわれてくるからである。失業保障の対象外にしているところから大量に失業

者が労働市場にあらわれるとすれば、失業保障が失業問題におよぼす効果はそれだけ小さなものとなるからである。失業保障の外側に大量の失業者を置いておけば、失業保障が社会としての失業問題におよぼす影響はそれだけ小さなものになるからである。失業保障が失業状態の緩和・改善に果たす役割もそれだけ小さなものにならざるをえないであろう。

こうした問題を避けるために被保険者の範囲を雇用者の失業から大幅に広げなければならない。この拡張にあたっては、現行雇用保険が社会保険という仕組みによっているという限界があらわれてくる。社会保険制度によらない全額国庫負担による失業保障の制度が考えられなければならないであろう。この全額国庫負担による失業保障制度により、雇用者の失業以外の領域の失業をも対象とする失業保障制度を確立することが必要であり、すべての失業を対象とする広範囲な失業を保障する制度を確立して、失業問題の社会的な緩和・改善のできる失業保障制度を作り上げることができるるのである。

3) 給付日数最長1年の限界をなくす

現行雇用保険法は最長1年の期間という短期の失業に対応する制度になっており、このような制度になつていることが問題であることはすでに述べた。制度自体が短期の失業に対するものになつているのが問題であるが、現実の給付日数はそのような限度の中でも、さらに短期の給付となつてゐるのである。360日の給付を受けられるのは、就職困難者で45歳以上65歳未満の人で、被保険者期間1年以上の者のみである。倒産・解雇等以外の事由による離職者の場合、被保険者期間10年未満ではすべて90日の給付であり、20年以上でも150日でしかない。法律が1年以内のものになつていたとしても、その中でもあまりに給付期間の短いことは明らかである、1年の限度内でも給付期間をより長くしていくべきであろう。

それにしても1年は決して長いものではない。すでにみたように1年では完全失業者の3割以上の人が失業の保障から除外されてしまうのが現実である。そのような問題を解決するには、1年の短期の失業を対象とするという規定を変更しなければならないであろう。その規定を変更して、数年の失業期間に対応できる制度に変えることが必要であろう。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

4) 給付額を現役時なみに引き上げる

失業期間中の生活保障として支払われる基本手当の額についてであるが、現行法では賃金日額の80%から50%を支給するものとなっている。現役時代よりも低い額を支給するものとなっている。これには現役時代よりも低い額を支給して、再就職を促進しようとする考えがあるものと思われる。失業者生活の条件を悪いものにして、失業者生活に留まりにくい条件を作つて再就職を促進しようとするものである。失業者が失業者生活に留まる期間をできるだけ短期にしようとする考えとしては、このような考えは成り立つかもしれない。しかし、失業者が失業生活に留まるのはより良い労働条件で再就職先を見つけることを保障するための期間であるのである。つまり失業を契機に失業者が貧困（ワーキング・プアも含めた貧困）に陥らないために失業期間の生活保障を行うものであるとすれば、現役時代と格差をつけた失業期間の生活保障ということは必要のないことのように思われる。現役時代と同等の生活保障を行つて、より良い労働条件の再就職先がみつかるまで、じっくりと仕事探しのできる条件をつくることが、失業者が失業を契機に貧困に陥らない施策としては有効であろう。

5) 安定した再就職の保障

失業期間の保障が再就職先の発見にとって十分長く、その保障水準が十分高ければ、失業者は十分に納得できる再就職先が見つかるまで再就職することはないであろう。このようになつていれば、失業者は失業を契機に貧困に陥ることを避けることができる。失業保障にそのような条件が欠けていれば、失業者は中途半端な状態で再就職することを強制されることとなる。その場合、失業者は個人として貧困に陥ったり、ワーキング・プアになつたりすることとなる。これは失業者個人にとって好ましいことでないことがあるが、就労者にとっても好ましくないことになることは言うまでもない。劣悪な労働条件による労働者が大量に労働市場に流れ込むこととなるからである。就労者はこの劣悪な労働条件の労働者との競争にさらされることとなるからである。それは就労者の労働条件を下方に引き下げるよう作用することになる。失業保障の施策がそのような悪影響を労働市場に与えないように失業者を十分な

期間、十分な水準で失業者に留めておくことが必要なのである。仮にも就業促進手当のように、失業保障が失業者に不安定就業を強制するようなことになつてはならないのである。

6) 雇用保険を他の制度と関連づける

今日、失業に対する保障制度は雇用保険が唯一のものとなっているが、この制度だけで失業に対処するには限界がある。関連する制度との連携があつて強固な失業保障制度にすることができるものと思われる。

関連する制度として、まず第1に考えられるのは生活保護制度がある。生活保護制度は国民の最低限を保障するものとしてあり、失業者も当然その対象にされるものである。ところがその申請の条件に労働能力の活用を義務づけることにより、失業者が生活保護法から排除されてきた現実がある。もし生活保護法が失業者にも自由に適用されることになれば、失業期間の生活保障は公的負担による保障の下で行われることとなり、保障期間の大幅な延長が可能となる。これにより失業期間の生活保障は大きく充実することとなる。このように雇用保険による失業者の生活保障から生活保護法による失業者の生活保障につなぐことで、失業保障を充実することが可能となるのである。そのため失業者が生活保障を申請する障害となつている生活保護法の運用条件を緩和することが必要であろう。

第2に考えられるのは失業対策事業である。失業対策事業は1949年に緊急失業対策法により創設され、1996年の同法の廃止により終息した制度である。その後1999年に緊急地域雇用特別交付金、2001年に緊急地域雇用創出特別交付金が失業対策事業に近いものとして実施されたが、これらも数年で終息してしまっている。

以上のように失業対策事業は現在は存在しない制度であるが、失業者の生活保障として重要な役割をもつものとして考えられる。「失業対策事業は、このような現存する労働力の需要を大きく超えて全産業的に大量に発生し、長期化する失業に対応するものとして、国が政策的に雇用機会を創出し、そこに失業者を就労させ、その労働収入によって再就職までの生活の安定を図ろうとする方式の失業対策である」^(注12)。

この失業対策は国が政策的に雇用機会を創出して失業者を就労させるところに大きな特徴がある。現存する労働力需要を所与の前提とするのではなく、

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

労働力需要そのものをつくり出して、失業対策とする政策を一方につつことが強力に失業対策を実施していくうえで欠かせないものとなるであろう。失業対策事業はすでに存在しない制度ではあるが、そのような強力な失業対策を一方に据え、それと雇用保険制度が連携をとることでより長期に作用に、安定して保障のできる失業対策の体系を作ることとなるであろう。

以上示したようないくつかの改善をほどこしていくことになれば、失業によって失業者が貧困に陥る危険は緩和され、現役労働者も失業の発生で自らの労働条件を切り下げる脅威にさらされることもなくなるであろう。かくして失業問題でのナショナル・ミニマムが確立されることとなるのである。

5. 非課税基準とナショナル・ミニマム

1、健康で文化的な最低限度の生活費 非課税に反する現行税制

1) 現行税制の推移と特徴

現行の税制は、シャープ税制（1949年勧告）に基づく抜本改正によるものである。その特徴は、世帯単位課税から個人単位へ、基礎・扶養控除の引き上げなどである。その後、関係団体等の運動により、60年代にかけての配偶者など各種人的控除や一部金銭控除（医療費など）の新設、68～80年代序盤にかけての特別障害、老人扶養・配偶者控除への同居等を含む各加算の導入と続く。

生命保険・損害保険料控除は生命保険・損害保険への加入促進が目的であった。所得税と住民税の課税最低限は同額であったが61年から格差をつけ、住民税は「会費みたいなもの」・応益性が強いとの理由で均等割を維持強化してきた。一方、富裕税（50～53年）は廃止、最高税率は法人税とともに特別に減税してきた。

①4人世帯の課税最低限

現在の給与所得での4人世帯の課税最低限は所得税で325万円（内訳は給与所得控除115.5万円と基礎・配偶・扶養とも各38万円、特定扶養控除63万円、社会保険料32.5万円）である。住民税の所得割課税最低限270万円（内訳は給与所得控除99万円、基礎・配偶者・扶養各33万円、特別扶養45万円、社会保険料27万円）である。

住民税非課税基準は、老人非課税基準は（52年、障害者・寡婦・勤労学生は51年）50年代の序盤に新設以後順次引き上げ、現在は給与所得125万円（収

入・給与204万4,000円、年金266万6,666円である。06年6月廃止になった）である。均等割非課税基準（76年）は、生保の級地毎に1級地35万円（給与収入100万円）プラス2人以上世帯22万円、所得割非課税基準（82年）は、所得35万円×世帯員数+35万円（4人世帯給与収入276万円）である。

②地方税法717条

地方税法717条の減免規定では、「公私の扶助」が対象で、住民税と国保税・料などの減免や就学援助の適用基準などになっている。

一方、住民税非課税基準は、低所得者基準として入院給食や薬剤費の自己負担の減額や、税額ランク別介護保険料を基軸にし、老人医療費など高額医療費の限度額減額などに適用してきている。

③生活費丸ごと課税の間接税・消費税

戦後の推移=取引高税→付加価値税→売上税の導入挫折を経て、老人マル優を廃止（1,050万円×3）、89年には3%消費税の導入、97年5%増税と推移してきた。

2) 非課税基準切り下げの強行と健康で文化的な非課税基準の確立へ

①生活費に課税するな

生活費に課税するなの運動と世論を反映して、90年代まではわずかずつでも課税最低限の引き上げと税額控除を含めて「減税」させてきた。しかし、生活費非課税には遠く及ばないうえに、最高税率は「働きがいがあるように」との口実をつけ、順次引き下げ99年にはついに50%（74年には原則93%）までに引き下げてきた。

商工業者や農漁民の事業専従者への自家労賃要求

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

の高まりの中で、白色申告専従者控除（61年、青色申告はシャープ勧告で52年から）を導入したが、依然として自家労賃としては認めていない。

②非課税基準の切り下げ

非課税基準の本格的な切り下げが戦後税制の実施以来「小泉改革」により開始された。年少扶養控除の1年間で廃止に続き、配偶者特別控除の廃止、年金控除の減額、老年者控除の廃止、定率減税（税額控除）の段階的廃止、住民税均等割増額など所得への課税最低限基準の引き下げと大増税が強行された。

さらに06年度以降、「課税最低限は高すぎる」「給与所得控除は必要経費としては多すぎる」などの口実で大幅切り下げ（年金控除も準じる）、人的・金錢的控除の統廃合、三位一体がらみで住民税の大増税（均等割の大幅引き上げも）がおこなわれた。

③民主的な税務行政基準の確立を

現行の税法には、生活費非課税の直接規定がなく、憲法25条の健康で文化的な最低限生活保障の生存権規定に基づき、運動団体が主張し、政府側も認めてきた実績がある。

しかし、04年度以降の非課税基準の切り下げも、生存権規定に照らしての検証ではない。しかも、課税最低限は給与所得控除のない業者や農漁民などには無関係で、それも特別扶養控除（03年までは配偶者特別控除を）などを算入して高く見せている。

非課税基準の切り下げの理由についても、専ら現象的な国際比較や財政論・歳入減対策としての「課税基盤拡大論」と「高齢者富裕論」や専業主婦など非稼働者などとの比較論等で国民分断の手法をとっている。

しかも、所得課税強化を徹底することで、消費税増税もやむを得ないと国民世論を誘導しながら、07年以降での二桁台での消費税増税を狙っている。

税務行政では、生存権を保障する人間「生活の営み」を侵害する自主納税申告・確定申告（住民税の「申告」は資料扱い）、収支内訳書の添付強要、立ち会い拒否などによる推計課税を強めており、そのために、民主的な税務行政の基準確立も大事である。

④ナショナル・ミニマムと連動した非課税・非負担原則の確立を

所得課税の非課税基準は、負担を禁じる社会保険の保険料や給付額などの税外負担非賦課基準とともに

に、国民生活のナショナル・ミニマムの一翼を担う位置を占めている。

したがって、所得・消費・資産の非課税基準と、社会保険の保険料や給付の非賦課基準は、健康で文化的な最低限度の生活費には、課税・賦課しない生活費非課税・非賦課（消費税は生活必需品非課税、資産課税は生活用資産非課税）、高度累進総合課税・賦課等の原則を各税法と社会保険への法制化を含め、ナショナル・ミニマムに連動する仕組みとして確立する制度化が不可欠である。このなかで、税法には生活費非課税の原則を、各社会保険法には生活費非賦課の原則を明文化することも大事である。

（注1）1985年の基礎年金導入当初は、政府当局は、一応「ナショナル・ミニマム」を意識していた。すなわち、40年加入モデルの5万円（84年度価格）の根拠は、総理府統計局（現：総務省統計局）『昭和54年消費実態調査』における65歳以上単身世帯の消費支出のうち、娯楽的なものを除いた額4万7,700円。生活保護基準2級地の老人世帯の生活扶助基準、夫婦で8万1,100円、住宅扶助を加えて9万1,000円になっていることを参考し、ナショナル・ミニマムは確保されている、と評価していたのである。しかし、今回の年金改革はこの観点が全く喪失した。つまり年金制度におけるナショナル・ミニマムの発想の完全否定となったのである。なお、最近の動きとして厚生労働省当局は2007年度から国民年金水準の削減を口実に生活保護支給額を段階的に削減する検討を開始している（『日本経済新聞』2006年3月6日）。公的年金におけるナショナル・ミニマム思想の完全否定とのつりあいで生活保護基準も削減するという動きである。

（注2）神奈川県逗子市は国民年金保険料の未納問題解決策として、年金受給までの加入期間を25年から10年に短縮し、未納保険料の追納期間（現行2年）を30年に延長することを求める「構造改革特区計画」を政府に提出した（『東京新聞』05年11月15日）。

（注3）日本での経済格差拡大で論陣を張る橋木俊詔氏は「働くことの代償としての賃金は、その人が最低限、できればそこそこの生活を1人で送れるだけの賃金支払いがなされるべき、との原則が確立される必要がある」（橋木俊詔「わが国の低所得

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

者支援策の問題点と制度改革』『季刊社会保障研究』421ページ)と述べている。

(注4) 富士火災海上保険は2000年(平成12年)度から「増加精算金制度」という成果主義賃金制度を導入した。「増加精算金制度」では営業成績が上がれば翌月に「増加手当」が支給されるが、営業成績が悪いと賃金が一定割合で差し引かれる。男性社員(当時52歳、勤続23年)05年6月の賃金は額面11万5,000円、所得税、社会保険料などの控除で05年6月の手取り賃金額が実に約2万2,000円となつた。「これでは家族を養えない」として同社員は生存権を定めた憲法に違反するとして3~5月の平均賃金額約21万9,000円などの支払いを求める仮処分を東京地裁に起こした。同年11月の和解では解決金の支払いとともに、営業系の全社員を対象に最低賃金法に定める最低賃金の1.4倍(最低でも額面14万円程度)以上を支払う、とした(『朝日新聞』2006年1月21日)。

(注5) 鹿田勝一「韓国の労働事情と日本の連合新体制の課題」『賃金と社会保障』No. 1404.05年10月下旬号)

(注6) この報告書発表以降、「今後の最低賃金制度の在り方の骨子について」という公益委員試案が発表された。ここでは、最低賃金法を「地域別最低賃金」に特化させること、「産業別最低賃金」に関する規定を削除し、別の法律で措置する、そして関係労使が公正な処遇の確保の観点から必要と認める職種についての下限となる賃金(「職種別設定賃金」の設定)が盛り込まれている。なお、決定基準については「労働者の生計費」は「生活保護との関係も考慮する必要があること」「類似の労働者の賃金」については「地域における労働者の賃金」に改めるものとする、としている。全国一律制は不問とし、地域別最低賃金を「すべての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十分に機能するようにすること」「社会保障政策と整合性のある政策を展開する必要がある」としている。だが、この公益試案は、「職種別設定賃金」案を拒否する使用者側委員の反対で現時点(06年4月末)では進展していない。

(注7) 現行雇用保険法での失業等給付の内容は、求職

者給付、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付に分かれ、求職者給付はさらに、一般保険者の求職者給付、高年齢継続被保険者の求職者給付、短期雇用特例保険者の求職者給付、日雇労働被保険者の求職者給付に分かれ、一般被保険者の求職者給付のなかの、基本手当が失業による給付に一番近いものと考えられる。

(注8) 非正規の労働者でも被保険者となることがあるものもある。それらは日雇労働者、季節雇労働者、パートタイマー、派遣労働者などである。

日雇労働者については、緊急失業対策法(1949年5月2日制定)と共に日雇失業保険制度の創設が行われ、日雇労働者にも失業保険が適用されるようになっている。その制度は、事業主が一般保険料を納付するとともに日雇労働被保険者に賃金を支払う都度、印紙保険料を納付し、日雇労働被保険者が失業した場合、前2月に32日以上保険料が納付されると、1カ月に13日から17日の失業保険金が支給されるものが当初の制度であったが、(『コンメンタール』p56)現在では保険料納付は前2カ月間に26日分以上となっている。

季節的に雇用される者が失業した場合には、短期雇用特例被保険者として、50日分の特例一時金が支給されることとなっている。特例一時金の支給を受けられるためには、離職前1年間に被保険者期間が通算して6カ月以上あることが必要であり、被保険者期間の算定は賃金の支払いの基礎となつた日が11日以上ある月を1カ月として計算することとなっている。

パートタイム労働者については、1989年6月の改正で一般被保険者と高年齢継続被保険者のうちの短時間労働者について「短時間労働被保険者」という区分が新設されている。

(注9) 労務行政研究所編『新版雇用保険法(コンメント)』2004年11月431ページ。

同前431ページ。

(注10) 厚生労働省『平成11年版労働白書』110ページ。

(注11) 日本労働研究機構『失業構造の研究』2001年3月。

(注12) 労働省職業安定局編『失業対策事業通史』財団法人雇用問題研究会1996年3月32ページ。

V ナショナル・ミニマムと社会運動

1. 低所得者の運動とナショナル・ミニマム

はじめに

ナショナル・ミニマムに関連する低所得者の運動には、組織ぐるみ低所得者を中心とする全生連の他、低所得者を多く抱える障全協などの障害者・患者団体や老地連などの高齢者団体、母子世帯・女性団体、それに低賃金労働者を抱える労働組合などがある。

1、歴史的な役割とたたかいの展望を切り開いた基準闘争

1) 60年安保と最低賃金闘争と結んでの人間裁判・朝日訴訟闘争

「生活保護の基準や扱い方は憲法25条に違反する」との朝日訴訟（57～64年・前後10年間闘争）は、当初は朝日茂さんが所属する日患同盟と全生連、全日自労であったが、次第に総評や中立労連と加盟単産、民主団体、共産党と社会党、学者や弁護士、文化人等が「中央対策委員会」に結集して一大共同闘争として展開された。

東京地裁第一審で勝利をたたかいとり、翌年には生活扶助基準を18%引き上げる力となった。勝利判決の内容は、保護基準が憲法25条違反であることを明確にしたうえで、「最低限の生活水準は、決して予算の有無によって決定されるものでなく、むしろこれを指導支配すべきものである」と断言した。そのために、その後の生存権運動に明るい展望をあたえることになった。

人間裁判と言われたこの共同闘争の背景には、保護基準と賃金との関係・現行最低賃金制（59年制定）をめぐり、低額の保護基準と低賃金との関係で労働組合も積極的に取り組んだ。

同時に、国民年金と国民健康保険の制定（ともに59年）、大流行した小児マヒをなくす等の暮らしと健康、命を守る切実な国民的な要求に基づく共同闘争と世論の高まりとも結びつく運動となつた。戦争と失業反対、社会保障の拡充、朝日訴訟勝利などを掲

げた国民大行進、さらには、全国2000ヵ所に及ぶ空前の安保闘争の盛りあがりがあった。

2) 60年代終盤以降の給付と行政の認定基準をめぐる共同闘争

朝日訴訟の中核的な役割を果たした全日自労と全生連、日患同盟などを中心に、「失業と貧困に反対する共同会議」（「失貧共闘」）や老人医療13団体共闘、自治体側を巻き込んだ「低所得者・失業者・高齢者・障害者のくらしと福祉の危機を開拓する予算要求共闘」（「くら福」）など次々と共同行動を展開した。

これらの共闘組織は、失対事業の廃止反対を含む失業問題、地域別最低賃金の引き上げや保護基準の引き上げなど生活保護制度の改善、老人医療の無料化など暮らしと福祉、医療などの共同行動を自治体闘争を土台に系統的に取り組んだ。

当時の全日自労は失対事業の打ち切りに対決しながら、失対賃金引き上げで地域別最低賃金の底上げに寄与し各種の共闘で、総評とその傘下単産や民主団体を結び付けるうえでも貴重な役割を果たした。

闘争形態としては、憲法25条と個人の尊重と幸福追求権を定めた13条などに違反する行政処分に対する不服申し立てと行政訴訟も次々とたかわれた。例えば老齢福祉年金の支給停止などをめぐる宮訴訟、児童扶養手当と障害福祉年金の併給拒否などの堀木訴訟など70年代にかけて共闘が組まれた。その後も80年代以降2000年代の序盤にかけて愛知での林訴訟や石川県の高訴訟など支援組織が作られての生活保護裁判が目立っている。

全生連とその傘下の組織が中心となっての裁判闘争は、米軍によるひき殺し事件の笠井訴訟（人間安保）、老齢福祉年金の夫婦受給制限撤廃要求の牧野訴訟、引き続く国保税（料）裁判（秋田・旭川）や教育費訴訟（大阪）、保護費を原資とする預貯金や学資保険の取り上げ（秋田と福岡）、福岡と京都での数件の生保裁判では80年代以後はほとんどが勝訴した。

2000年代では学資保険裁判で全労連や全教、自治

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

労連、国公労連などの労組や母親大会連絡会などの女性団体、民医連や全商連など10数団体が共同して最高裁闘争を組み、完全勝訴をたたかいとった。

2、低所得者中心の要求運動での多様な個別ミニマムのたたかい

仕事と生活、医療の国家保障を掲げて50年代の中盤から始まった全生連運動は、低所得者の人間らしい暮らしを求めてのたたかいである。

各制度の基準に関する闘争は、保護基準2倍基準の改善、生活できる無拠出年金の制度化と給付減額なしの保険料減免基準の引き上げ、国保の保険料(税)減免と10割給付・老人等医療費無料化、義務教育無償と就学援助の単価・適用基準の引き上げ(73年には文部省が保護基準の1.3~1.5倍の明示)、公立高校授業料減免、児童手当や児童扶養手当などの新設と給付額の引き上げ、保育料や入院助産、課税最低限や住民税均等割廃止(このたたかいのなかで均等割・所得割の非課税基準の制度化)と、毎年の自主申告運動の展開、公営住宅の大量建設と家賃減免基準などをめぐる運動を自治体闘争を土台に国に向けて系統的に展開してきた。

地方税法の減免規定「公私の扶助」には、生保のほか就学援助や保育措置、世帯更生資金などが入るとの回答を当時の自治省から引き出した以降、各種制度の負担値上げ反対闘争とむすんで減免基準引き上げと適用運動が急速に広がった。

全生連は、73年の石油ショックなどをきっかけに「暮らしと健康の権利宣言」を発表した。憲法を暮らしと平和に生かす立場から働く権利、生活費保障の権利、健康と医療の権利、生活費非課税等の権利な

ど10項目の生存権制度の諸基準を鮮明に掲げた。

憲法25条に基づく人間らしく生きる課題別の基準闘争を当初から中心に据えてきたが、1996年の31回全国大会はナショナル・ミニマムとしての「国民生活の最低保障基準の確立」を大きな柱に4つの目標を打ち出した。しかし、要求署名では、個別毎ではなく各制度の基準引き下げ問題を並べたり、断続的ではあるが紙面でのキャンペーンなどを展開しているものの、大衆的な行動を組織するまでには至らず、実践的には課題別ミニマムの域を出るまでには到達していない。

最近の個別ミニマムのたたかいでは、臨調「行革」・80年代以降、2000年代序盤の激痛を押し付ける「小泉改革」と対決して、保護基準の非道な切り下げ、申請拒否や受給打ち切りなどの認定基準、最低生活保障年金と保険料減免、児童手当の対象者基準の乳幼児手当化反対と引き上げ、児童扶養手当の対象基準の縮小等の改悪反対闘争を展開した。

白内障眼内レンズの医療保険適用の実現、眼科医や医師会などを巻き込みながら、砂地に水がしみ込む勢いの宣伝・署名等の展開で自治体の国向け決議と独自措置を広げ数回の厚生大臣交渉と中医協への系統的な働きかけ等により実現(91年)し、臨調路線に風穴をあける成果をあげる快挙となった。

負担に関する給付基準と認定基準では、国保の滞納・保険証取り上げ(公費医療と特別事情を除外させ)、保険税・料の引き下げ(全生連の組織のない地方にも波及)と減免など医療の受給権・認定基準、就学援助の適用基準、高齢者や障害者などの日常生活用具の給付基準と介護保険・保険料と利用料の減免など介護保障闘争などがある。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

2. 労働運動とナショナル・ミニマム

はじめに

小泉政権時代の「構造改革」の5年半を含む15年ほどの間に進められた社会的規制の撤廃や雇用慣行の激変は、私たちの雇用と暮らしを支える基礎的な枠組みを根本的に変容させた。その結果、80年代には相対的に平等性の高い“一億総中流”社会などと言われていた日本が、先進諸国の中でも、格差の著しい国に数えられるようになり、国会で「貧困と格差」問題が争点とされるまでになってしまった。特に直視しなければならないのは、実態として貧困が増加している点である。低賃金不安定雇用が広がり、働いても生活保護以下の所得しか得られないワーキング・プア層が勤労世帯の2割を占めるようになった。貯蓄ゼロ世帯も2.4割に増えた。厚生労働省は「給付の適正化」と称して、国民の生活保護受給権を不当にも制限しているが、そのもとでも生活保護受給世帯は100万世帯を超えるまでになった。自殺者数は98年に3万人を超えて以来、高止まりしている。見落としてはならないのは、こうした事態の深刻化が、「『いざなぎ景気』超え確実」といわれるほどの長期にわたるマクロベースでの景気回復局面の中で進んできたということである。まさに、異常事態といわねばならない。

こうした流れのもとで、組織労働者も厳しいたたかいを余儀なくされてきた。賃上げどころか、リストラ・雇用対策に振り回される時期が続き、春闘を通して一定の歯止めはかけたものの、業種、企業規模、雇用形態別の格差は広がり、生活保護基準以下の賃金しか得られない組合員も増えてきた。財界・政府は、こうした民間、それも地方の中小における雇用・労働条件の悪化を逆手にとって、大企業の労働者や公務員労働者への攻撃もしかけてきた。

こうして、すべての組合員にとって、貧困問題が他人事ではなくなつた。生活保障の最低基準の底が割れることの恐ろしさが、広く理解されるようになり、「ナショナル・ミニマムの確立」の必要性が、より高い切迫感をもって語られるようになってきた。全労連だけでなく、各労働団体の春闘要求の中で「ミニマム」の引き上げ、格差是正、均等待遇が、前面

に出されるようになった。これは、逆境の中に芽生えた反転攻勢の足がかりといえる。

労働運動の焦点が、あらためてミニマム・最低規制の再構築へと向かっているのとは裏腹に、政府はといえば、貧困と格差の広がりに対して、有効な手立てを打つどころか、労働者保護法制や社会保障制度を見直し、国民に保障するべき「最低限の暮らし」の水準を引き下げようとしている。厚労省などの文書の中でセーフティ・ネットの必要性について言及されることははあるが、憲法の理念であるナショナル・ミニマムを具体化させようとの発想はない。年金、医療、介護・福祉、生活保護、最低賃金、教育、郵便制度など、この間、政策課題の俎上にあげられた制度は、いずれも負担増・給付削減、民間委託の流れにある。政府は財源難で社会保障制度を維持できないというが、労働者の生み出した価値をもとに巨万の富を蓄えた大企業と富裕層に対しては、税・社会保険料の負担軽減や優遇措置を続けている。財界人や御用学者が首相直属の諮問機関を牛耳るようになって以来、庶民の生活などそっちのけの、露骨な利益誘導型政治がはびこるようになってしまった。

貧困と格差の拡大、それに少子化という社会の根幹を搖るがす問題を早急に解決するためには、その主たる要因を正確に見定めなければならない。問題は、人々の意識の多様化や国際的な経済競争の激化などにあるのではなく、端的にいって、国の経済に大きな影響をもつ大企業が、社会的責任を投げ捨て、短期的視野での利潤追求に明け暮れているにある。「非正規」雇用による正規雇用の代替、雇用破壊と労働者の賃金・労働条件の切り下げしかり。社会保障コストの応能負担から応益負担への原理の変換しかしり。公共サービスの切捨てしかしり、である。

ナショナル・ミニマムの水準を低め、その役割を希薄化することは、低賃金構造の拡大、企業の社会保障負担の低減、自己責任論による競争主義の貫徹・連帶原理の破壊、労働組合運動の弱体化、民間のマーケット拡大といった波及効果をもつ。それこそが財界・大企業の狙いである。逆に言えば、問題解決のためにには、“まともな雇用”の創出や社会的コストの負担など、企業の社会的責任を確立させることが不

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

可欠である。そうであるからこそ、労働者と労働組合は、ナショナル・ミニマムを確立し、貧困の根絶と格差の是正をはかるという課題において、もっとも奮闘すべき主体となる。

ミニマム確立の運動は、一見、組織労働者に直接的利益をもたらす課題とみえない場合もある。しかし、ミニマムの未確立こそが低賃金労働者の増加をもたらし、組織労働者の賃金低下をもたらす構造的な原因であることを正しくつかみ、自らの課題であることを認識しなければならない。それができなければ、組織労働者の雇用・労働条件も守れない。

こうした問題意識にたって、以下、労働者の雇用・賃金をめぐる情勢をおさえ、ついで、全労連としてのナショナル・ミニマム確立の課題、とりわけ法定最低賃金制度の抜本的改革を求める取り組みの意義と、その運動をめぐる情勢と到達点、今後の発展方向について述べてみたい。

1. 雇用・賃金破壊とナショナル・ミニマム

1) 「非正規」労働者の増大

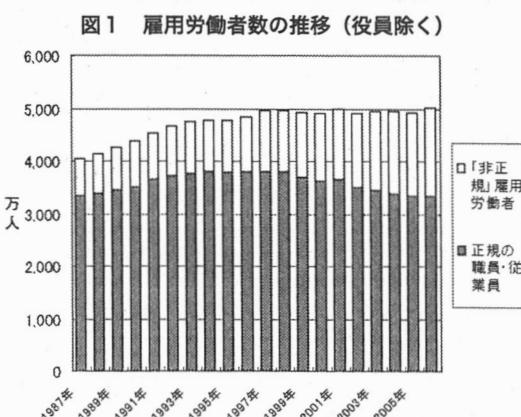
政府や財界は、貧困と格差の実態や原因、深刻さについて、取るに足らないものとみなそうと様々な策を弄している。格差を示す統計はそれほど変化していないとか、格差拡大は見かけ上のもので、豊かな高齢者が増えただけだとか、はては、「格差があつて、何が悪い」という小泉・安倍流の開き直りにいたるまで、さまざまな言説によって、支配層は人々の怒りを打ち消そうとやっきになっている。しかし、貧困の拡大と

格差の進行は打ち消しがたい事実である。以下、労働分野に限定し、この点を確認しておこう。

労働分野での貧困化をみると、まずおさえるべき点は雇用の安定性の問題である。そして雇用が、意図的に不安定化されたことを示すためには、どうしても95年に財界が打ち出した新しい労務管理指針、「新時代の「日本的経営」」(日経連)についてふれたいわけにはいかない。そこで打ち出された発想は、労働者を「長期蓄積能力活用型」、「高度専門能力活用型」、「雇用柔軟型」にわけ、総額コスト削減のためにテンポラリーな雇用（必要な時、必要なだけ活用し、好きなときに解雇できる雇用）を多く活用するというものである。

これは政府による労働法制改悪^(注1)という「環境整備」に後押しされ、各産業に広く行き渡ることになる。その結果、雇用労働者に占める「非正規」の割合は、90～95年はほぼ20%で推移していたが、90年代後半から漸増し、06年の第1四半期には33.2%、1,663万人に達するまでになった。正規労働者は、95年前後には約3,800万人いたが、苛烈なリストラで06年には3,340万人へと460万人も削減され、その分は「非正規」労働者に置き換えられてきた。「非正規」労働者の内訳は、パート(780万人)、アルバイト(340万人)、契約社員・嘱託(278万人)、労働者派遣事業の派遣労働者(106万人)、請負労働者(製造業で86.6万人と推計)^(注2)などとなっており、業務に応じて使い分けられているが、昨今では、直接雇用をすることで生じる雇用者責任を回避するため、派遣や請負などの間接雇用がじわじわと増える傾向にある（総務省「労働力調査」ほか）。

日本経済は、マクロでみれば、長期にわたる好況局面を迎えて、「団塊の世代」の大量退職もあって正規雇用の不足感が高まり、雇用情勢は好転しているといわれる。しかしそれでも、増加しているのは「非正規」雇用が中心なのである。



注1：96年派遣法の対象業務増加、98年と03年の労基法改悪による有期雇用契約期間の上限引き上げ、03年派遣法改悪による物の製造への派遣解禁。

注2：厚生労働省の平成16年「派遣労働者実態調査」では製造業のみ請負労働者数が集計されているが、その人数は86.6万人である。請負労働者は、

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

下請企業の正社員であるケースもあるが、偽装請負で実態は派遣労働者であることが多い。総務省の平成16年「事業所・企業統計調査」によれば、「別経営の事業所からの派遣又は下請従業者」数は243.5万人とされている。派遣を除くと、請負の人数は140万人程度となる。

2) 「就業意識の多様化」論の揺らぎ

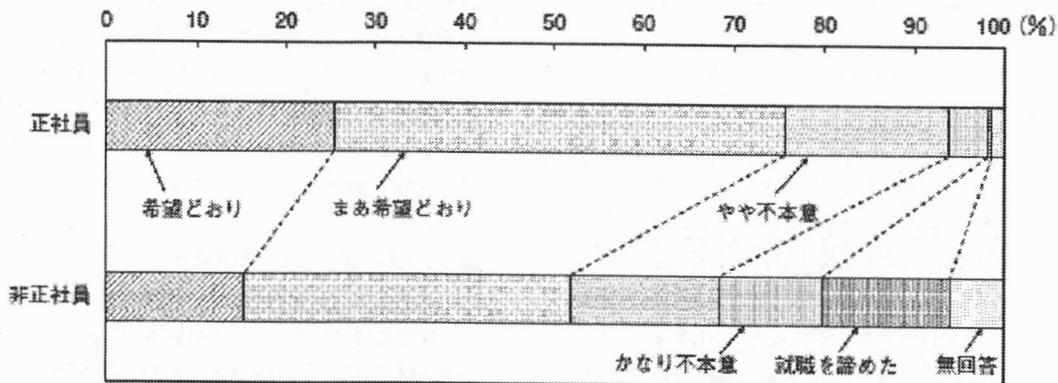
厚生労働省は、「非正規」化の進行について、意識の多様化に対応した多様な就労形態の広がりなどと肯定し、労働法制改悪を進める理由にしてきた。しかし、青年雇用が深刻化するにつれ、ようやく政府も「非正規」としてしか就労できない実態における労働者の窮状について、問題意識を示すようになっている。『2006年版労働経済白書』では、正社員とほぼ同様な仕事をしている「基幹的非正社員」がいる職場が全体の62%にのぼり、いかに「常用代替」が進んでいるかを明らかにしている。労働政策審議会などでは、労働者のニーズによる「雇用・就業形態の多様化」が強調されるのが常であるが、『白書』では各種アンケート結果をもとに、不本意ながら非正規になった人が少なくないとしている。34歳以下の非正規の青年の場合、「今の就業形態を選んだ理由」としては「正社員になれなかったから」が33.0%で最多であり、また、自分の就職活動結果についての見方では、「やや不本意」「かなり不本意」「就職をあきらめた」が45%近くに上るとしている。また、

34歳以下のフリーターが今後希望する就業形態としては、「正社員」をあげる人が男性で6~7割に達していることから、白書は「若年層の多くは正社員になることを希望しており、近年、非正規的な働き方をする若年層が増えているのは、必ずしも若年者の就業意識のみによるのではない」としている。さらに、正社員と同じ仕事をしながらも賃金がかなり低い問題についてもふれ、「処遇の均衡確保に向け法的整備を含めた一層の取り組み」が必要だと結論付けている。このことは、「非正規」労働者が無権利のまま相当の割合を占めるようになったために、将来の日本の産業と社会を支えるべき、基幹的労働者の確保が危うくなっているとの認識を、遅まきながら、政府も認めたことを意味する。

3) 就用流動化と成果主義を梃子として、進められる賃金水準低下

「非正規」労働者は、その人数の増加に比例し、正規労働者の補助的業務ではなく、「基幹的」業務につくようになっている。工場などの現場や事務・管理部門で、定型的な業務を行う労働者は、どんどん「非正規」労働者に置き換えられている。また、最近では、店長やマネージャー、企画・開発部門などにも「非正規」化が進行している。しかしながら、「非正規」労働者の賃金は、仕事の高度化とは裏腹に、相変わらず地域の低賃金労働者の相場と密接にリンクし、低い水準に据え置かれている。勤続年数が長期化し、各企業に固有のノウハウを身につけても賃金を上げずにおく

図2 若年者の自分の就職活動結果についての意識



資料出所 労働用開発センター「新世代の職業観とキャリア」(2002年)

(注) 1) 首都圏に勤務しているか、首都圏に在住している34歳以下の男女。

2) 非正社員にはパートタイマー、アルバイト、契約社員、派遣社員、いわゆるフリーターが含まれる。

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

ための「秘訣」は、有期雇用契約にある。期限を定めることでいつでも、合法的に雇い止めができる契約のもとにおかれているために、労働者は交渉力を発揮できず、労働組合への加入も困難となり、賃金・労働条件の引き上げを断念してしまう。

従来、正規労働者が担ってきた業務が、「格安」の賃金でこなされるようになるなかで、正規労働者の賃金も従来水準より引き下げて当然、という圧力が生まれてくる。また、正規であるならば、より高度な業務で成果をあげることが期待されることとなり、成果主義賃金が導入され、個人ごとの格差をつければ、平均賃金は抑制されることになる。ちなみに、労働政策審議会では、ホワイトカラー・イグゼンブーション制度の導入が論じられているが、現場の技能系など、時間決めて働く定型的な労働以外の業務につくものは、労基法の時間規制の適用除外とされるべきとの主張が、使用者側委員からなされている。これが実現すれば、正規のホワイトカラー労働者の時間当たり賃金の低下は、さらに加速するだろう。

このように、雇用流動化により、地域の労働市場にリンクした様々な形態の「非正規」低賃金労働者を活用することで、企業の内部労働市場の賃金秩序を大きく崩すことが可能となり、トータルな人件費コスト削減を行うシステムが確立された。その結果、企業収益が大幅に改善するなかでも、春闘による賃金の引き上げはきわめて困難となった。もともと日本の労働組合は、企業横断的な産業別なり職種別の労働市場を形成し、規制する力が弱いが、成果主義によって個別賃金管理が浸透し、さらに組織として手付かずの「非正規」労働者が増加しているとあっては、団結力が低下するとともに、交渉力が落ちるものも当然といえる。

以上の点をふまえながら、賃金の実態の推移をみておく。国税庁民間給与実態統計調査によれば、「1

年を通じて勤務した給与所得者」の平均年収は04年で439万円。過去ピークだった97年から7年連続で減少し、28万円減っている。性別の格差は、男性541万円（前年▲0.6%、3万円減）、女性274万円（同▲0.4%、1万円減）と大きく保ったまま、平均賃金は下がっている。賃金統計上でその要因をみると、①増加している「非正規」労働者の低賃金が改善されていないこと、②正規労働者は、残業手当は増えているが、所定内は抑制されていること、③正規労働者の賃金で大きな額を占める一時金が業績連動とされ、不安定な推移をみせていること、などが指摘しうる。

賃金のうち、もっとも安定して支払われる所定内賃金の動向について、厚労省の毎月勤労統計で確認しておこう。所定内賃金は00年までは増加し、そこからはやや減少気味で横ばいとなっている。00年までの所定内の増加傾向は、賃上げの効果ではなく、新卒不採用のなかで労働者の年齢構成が高くなってしまったためである（後に年齢別の所定内賃金の変化を考察する）。「きまって支給する給与」は時間外労働手当が増えているために04年から漸増している。しかし、「現金給与総額」は97年がピークで、IT景気といわれた00年の再上昇を除けば、03年まで減少傾向を示している。04年から再び増え始めているが、過去のピークにはいまだ到達していない。これは、業績連動指向を強めた一時金が大幅に切り下げられたままとなっているためである（図3）。

一方、「非正規」労働者の最大部隊である、パート労働者の賃金動向をみると、一般労働者とは異なり、所定内賃金は乱高下している。企業の経営状況と労働市場に連動した不安定な賃金（弾力性が高い賃金）であることが、あらためて確認できる。所定内賃金のピークは00年であり02年に大きく落ち込んでから増加傾向にあるが、まだ00年の水準にまで回復していない（図4）。

図3 一般労働者の賃金動向（2000年=100）

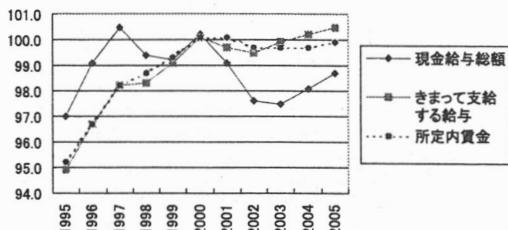
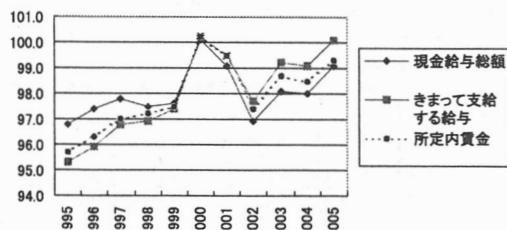


図4 パート労働者の賃金動向（2000年=100）



「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

一般労働者の賃金とパートの賃金の平均の推移は以上のとおりである。次に厚労省「賃金構造基本統計調査」より、年齢別の賃金の推移をみておく。男性の民間一般労働者の所定内賃金は若年層から年齢の高まりにつれて増加し、50歳代前半（41.0万円）をピークとして、それ以降は急減している。こうしたカーブの形態は94年、97年、04年とかわらないが、年齢ごとに時系列比較をすると、65歳以上を除けばいずれの年齢層においても、97年がピークで04年には97年を下回っている。それにより、年齢別カーブの傾斜はわずかながら寝るカタチになっている。

一方、女性の一般労働者の所定内賃金は、若年層から40歳代前半（24.9万円）までは増加するが、それ以降はほぼ横ばいに寝てしまい、50歳代後半からは減少に転じている。勤続年数の違いも含めて、男性との格差は青年・中高年をとおして依然として大きいことがわかる。ただし時系列にみると、10歳代をのぞけば、いずれも増加傾向をしめしている。わ

ずかながら男女格差は縮小しているといえる（図5）。

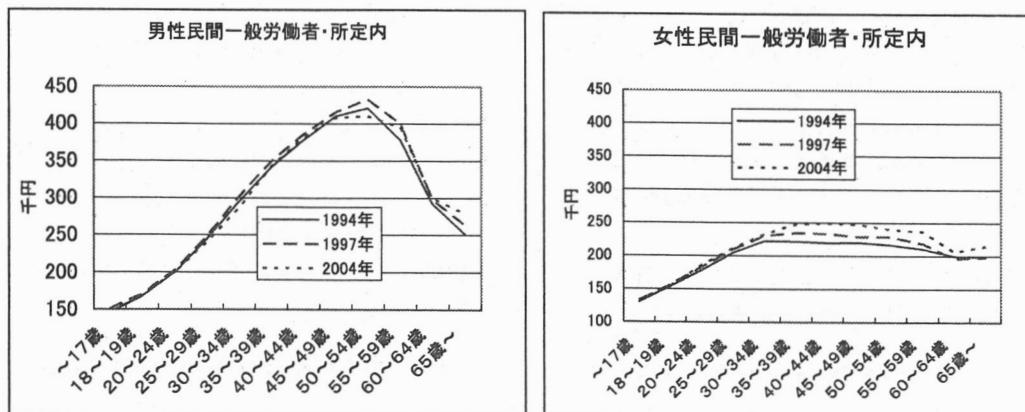
つぎに、パート労働者の性別・年齢別の時間賃金をみておく。女性パートの場合、20歳代後半（94円）までは右肩あがりのカーブだが、30歳代にはいるとやや減少に転じ、40歳代以降は900円前後で推移している。時系列の変化をみると、とりわけ30歳代以降の各年齢層で賃金は高まっていることがわかる。

一方、男性パートの時間賃金は、10歳代の間は女性とあまり変わらないが、20歳代から女性をうわまわり、30歳代以降はほぼ1,100円強で推移している。注目すべき点は、時系列の変化である。94年から97年にかけて男性パート賃金は上昇したが、04年になると20歳代から50歳代前半の広範な年齢層で大きく落ち込んでいる。特に30歳代から40歳代にかけては200円近く下がっている。パートにおける男女間格差は、下方均衡するかたちで縮小する傾向にある（図6）。

以上から明らかなように、「非正規」労働者の賃金は、職場における存在感の高まりとは相反して、依

図5

男性・民間・一般労働者の所定内賃金(全産業)												
年齢階級	~17歳	18~19歳	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	45~49歳	50~54歳	55~59歳	60~64歳	65歳~
1994年	146	167.8	199.9	244.2	295.6	341	378.1	410.2	420.9	378.5	291.8	251.4
1997年	150.9	170.4	202.8	247.8	301.9	348.9	385.4	414.9	432.5	400.2	298.1	263.5
2004年	148.2	167.8	200.3	240.2	286.7	342.1	381.8	407.9	410.1	395.3	299.8	279



女性・民間・一般労働者の所定内賃金(全産業)												
年齢階級	~17歳	18~19歳	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	45~49歳	50~54歳	55~59歳	60~64歳	65歳~
1994年	130.1	153.7	178	204.6	222.2	221.7	219.9	220.2	217	210.7	200.1	198.6
1997年	132.6	155.9	182.5	209.4	230.2	234.6	233.2	228.9	229.2	218.9	196	198.2
2004年	132.3	154.4	185.5	211.1	232.6	247.7	248.9	247	240.2	237.1	206.2	215.1

然として、まともな生活を保障する水準にはほど遠いこと、また、景気と労働市場の動向を反映して女性の「非正規」の賃金は微増しているが、男性の「非正規」の賃金は激減していることが確認された。

一方、正規労働者の所定内賃金は男女の格差を大きくはらみつつ、徐々に水準を低下させてきていることが確認された。冒頭で述べたように、低賃金の「非正規」労働者が、「典型労働者化」し、さらに「基幹労働者化」してきているために、内部労働市場で築かれてきた賃金体系が掘り崩されているためである。徳島光洋シーリングテクノの経営者は、JMIU支部との交渉のなかで、正規の3分の1の賃金で働く請負労働者がいる以上、正規の賃金を改善するなどという気にはなれない、と話しているが、低賃金労働の活用で相対的に高い水準にある労働者の賃金を抑制・引き下げる構造が、全国各地の企業のなかでおきている。

4) 富のアンバランスな配分

財務省の「法人企業統計」より、年度ごとの純利

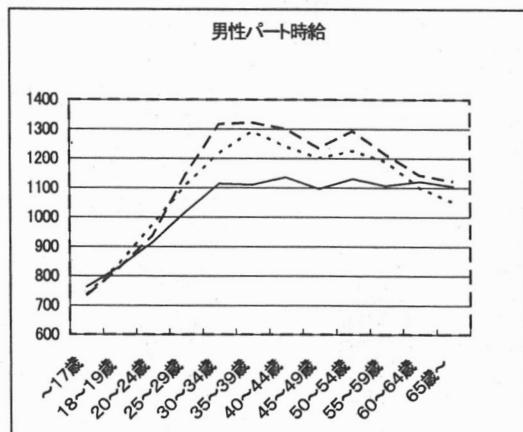
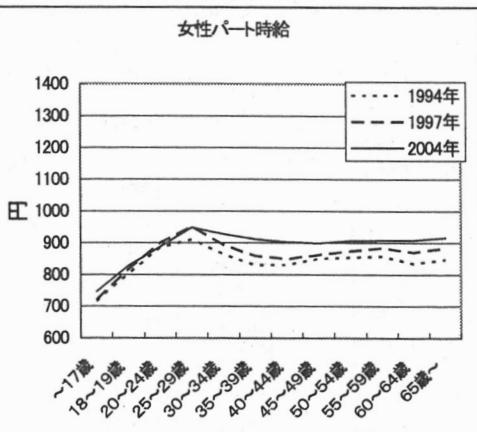
益をみると、00年度の8兆4,173億円から05年度には23兆1,569億円へと14兆7,569億円も増やしている。他方、人件費をみると、202兆5,373億円から196兆8,475億円へと5兆6,898億円も減らしている。労働力調査によれば、同時期、雇用労働者（給与所得者）数は00年の5,267万人から、05年には5,393万人へと126万人増えている、にもかかわらず、である。このように労働分配率が大きく下げられる中で、働いてもわずかな所得しかえられない「ワーキング・プア」層が増加した。

民間労働者でみると、年収200万円以下の階層は21.7%（対前年+1.5%）、300万円以下は37.5%（+1.5%）となる。いずれも時系列でみると漸増傾向にある（国税庁・民間給与実態調査04年）。さらに総務省の労働力調査より「非正規」労働者の年収をみると、199万円以下の割合が8割弱におよぶことが確認できる（06年1～3月平均）。もちろん、正規労働者の中にも低賃金は存在し、200万円未満は1割強、300万円未満は3割いる。OECD諸国の「貧困率」の比較をみると、日本は15.3%で加盟24カ国中第5位、

図6

女性パート時給

年齢階級 計	年齢階級 ~17歳	年齢階級 18~19歳	年齢階級 20~24歳	年齢階級 25~29歳	年齢階級 30~34歳	年齢階級 35~39歳	年齢階級 40~44歳	年齢階級 45~49歳	年齢階級 50~54歳	年齢階級 55~59歳	年齢階級 60~64歳	年齢階級 65歳~	
1994年	848	716	802	885	910	864	830	831	850	854	858	835	848
1997年	871	720	816	900	950	893	859	849	862	874	884	870	884
2004年	904	746	827	888	949	928	912	902	899	907	908	909	917
男性パート時給													
1994年	1,037	736	843	976	1,111	1,218	1,292	1,241	1,202	1,226	1,190	1,100	1,051
1997年	1,037	733	829	938	1,147	1,317	1,322	1,301	1,235	1,293	1,214	1,143	1,123
2004年	1,012	762	831	915	1,020	1,114	1,111	1,137	1,097	1,131	1,107	1,121	1,106



「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

先進国ではアメリカに次いで2位に位置している。平等社会が幻想にすぎないのは、これらの統計からも明らかである（図7）。

2. ナショナル・ミニマムと全労連運動

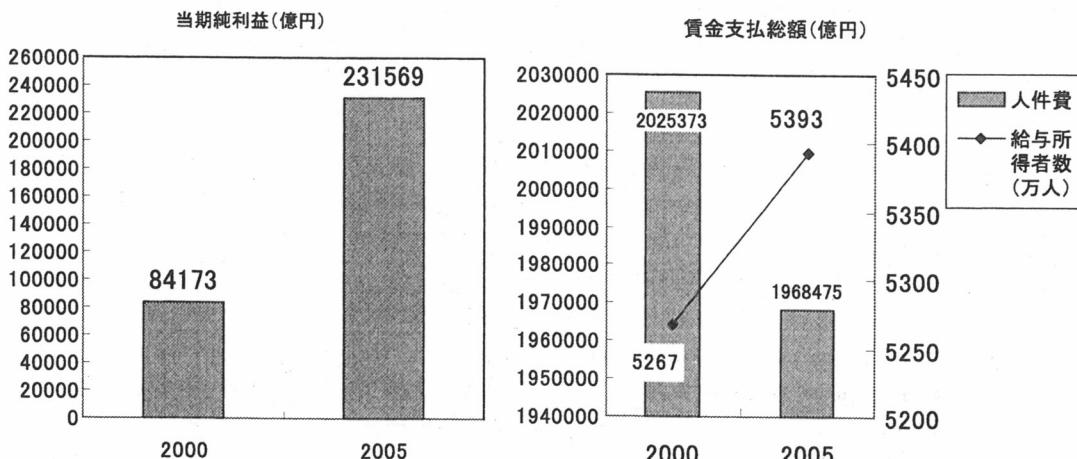
以上、この間の雇用流動化と賃金低廉化の傾向と要因を検討し、未組織の低賃金労働者の状態改善が、組織労働者にとって死活的に重要な課題となつてゐることを確認した。この事態に際して、労働組合は①未組織の組織化、②法制度改めや企業責任の発揮による雇用の安定化、③賃金の最低規制の強化などの対応を打ち出している。しかし、残念ながらいずれも現状を改善するだけの成果はあげられていないのが実情である。組織率は年々低下し、2003年に2割を割り込んだ後も歯止めが利かず、05年には18.7%となった。雇用についてはすでにみてきたとおりであり、正規の非正規への置き換えをとめられずにいる。賃金の最低規制については、企業内最賃協定の締結はなかなかすまず、法定最低賃金はといえば、地域の賃金相場を支えるどころか、低く抑える重石役を果たしている。

日本国憲法は、誰もが「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法25条）をもつことを保障し、働く人の賃金・労働条件は「人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならぬ」（労働基準法第1条）との最低規制を設けている。働きば、貧困にあえぐことなく生活ができる当然であり、これを保障する法律が最低賃金法のは

ずである。ところが、実際の最低賃金は都道府県別にバラバラにされ、最も高い地域でも700円台、低い地域では600円台にすぎない。これでは、フルタイムで働いても、最低限の生活を保障するには足りない。最低賃金法第1条にある「賃金の低廉な労働者について、事業若しくは職業の種類又は地域に応じ、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」とあることからすれば、今の法定最低賃金は、法の趣旨をみたさない額にとどまっているといわざるをえない。

春闘が一定の機能をはたし、賃上げ結果が地域の賃金相場に一定程度波及効果をおよぼしていた時代には、低すぎる法定最賃の問題がそれほど重要視されなかつた。性別賃金格差を前提に、男性は主たる家計の担い手として核家族4人世帯程度を支える生計費相当を稼ぎ、配偶者は「家計補助」としての時間賃金を稼ぐという構造のなかで、最賃水準の低賃金労働は、労働者自身が家計補助として位置づけている程度であるから生計費原則をみたさなくてもよい、といった議論がまかりとおっていた。これは、明らかに最賃法違反の運用だが、それを労使公の三者は是認してきたのである。ところが、低すぎる法定最賃に規定された低賃金相場が、一般労働者の賃金水準にも強い影響力を發揮するようになり、組織労働者も法定最低賃金に向き合わざるをえなくなつた。

図7



労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

また、別の側面からも、最低賃金の現状を放置することは許されなくなっている。朝日訴訟闘争を嚆矢として連綿と取り組まれてきた市民運動によって、一定の水準を築き上げてきた生活保護基準が、今、政府による執拗な改悪攻撃を前に危機的な状況に陥っている。そこで、生活保護引き下げの口実として使われているのが、低すぎる最貧と国民年金である。生活保護基準はすでに老齢加算の廃止がなされ、検討中の母子加算の見直しについては、働くシングルマザーの低賃金を生活保護が上回るわけには行かないとの論理のもとで改悪がもくろまれている。低賃金構造こそが見直されるべきであるにもかかわらず、低賃金の実態をもって、ナショナル・ミニマムが崩されようとしているのである。さらに政府の「2006年骨太方針」では、光熱費や食費など生活保護の本丸である生活扶助そのものに切り込む方向性が示唆され、厚生労働省は見直し作業に着手している。

地域の低賃金相場と低すぎる法定最低賃金が、ナショナル・ミニマム確立の足がかりとすべき既存の制度を切り崩す突破口とされようとしている中で、労働運動は、全国民的な課題を背負う立場に立たされている。

1) 全労連の運動方針と経過

全労連は、1989年11月の結成大会において、膨大な低賃金労働者の生活苦を抜本的にあらためさせるために、法制度による賃金底上げがどうしても必要として、早急に実現すべき重要課題のひとつとして「全国一律最低賃金制の法制化」を打ち出した。そのたたかいを、年金や失業手当、生活保護など社会保障給付や課税最低限、家内工賃、農家の自家労賃の引き上げなど、すべての国民生活の最低基準を確立するための基礎となるものとし、国民的な課題であると位置づけた。以来、年金・医療・介護・福祉などの社会保障闘争、国民共同による諸課題の闘争、法定最低賃金闘争を重点課題にすえて運動を進めてきた。

1995年には全労連のほか、全商連、全生連、中央社保協、農民連、労働総研などを世話役団体とする「ナショナル・ミニマム各界懇談会」を立ち上げ、個別領域ごとのミニマム設定に関する情報交換と、ナショナル・ミニマム確立に向けた交流をすすめた。2000年の全労連第19回定期大会では、「21世紀の目標と展望」を発

表、①人間らしく働くルールの確立、②全国民の最低生活保障(ナショナル・ミニマム)の確立、③国民本位の政治への転換の3つを軸に据えた2010年までの方針を明らかにした。翌年2001年には、「ナショナル・ミニマム各界懇談会」の成果として、「提言:国民の暮らしを守るルールを確立するために—国民生活の最低保障基準(ナショナル・ミニマム)を確立しよう—ナショナル・ミニマムの提言」をまとめた(正式な確認・公表は05年)。その後、2005年1月には「全国一律最低賃金制の確立をめざして—法定最低賃金要求大綱ー」を確認し、毎年の最低賃金改定のたたかいとあわせて、制度改革の要求運動をすすめている(内容についてはp.85参照のこと)。

2) ナショナル・ミニマムの理念と原則

労働組合としてのナショナル・ミニマムへのアプローチは、労働基準を軸にしたものとなるが、労働者は同時に消費者・生活者でもあり、国民でもある。また、中小企業家・業者や農漁業従事者の生活が立ち行かなければ、労働者も豊かな地域生活は築けない。これらの視点をふまえ、国民的レベルでのミニマムの理念と原則、ミニマム確立への道筋などを暫定的に整理・俯瞰したものが「ナショナル・ミニマムの提言」(2001年)である。

A ナショナル・ミニマムの「理念」

「提言」では、国民生活の最低保障基準の「理念」を以下の内容で明らかにしようとした。

まず、ナショナル・ミニマムは国の責任において、すべての国民にたいして保障する健康で文化的な最低限度の生活の水準をさすものと定義した。それは当然のことながら、世界人権宣言と国際人権規約、ILO諸条約、世界食糧安全保障のためのローマ宣言などに定める国際的な最低基準を下回らないものとなる。

次に、ナショナル・ミニマムがカバーする領域は職場生活、居住生活、地域生活の全体において、国民各層を網羅する具体的な法制度とし、各制度は相互の基準を統一し連動する仕組みとして確立することとした。また、ミニマムの基準は、たんなる抽象的な水準としてではなく、金銭的・数量的に表示できるものとして設定るべきであるとした。とりわけ重要な最低生計費については、飲食費、衣類・履

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

物、住宅・家具什器および光熱水費、養育・保育と教育費、冠婚葬祭費、保健医療費、文化・スポーツ・レクリエーション費、交際費、公租公課、雑費その他をふくむものとする。たんに生命を維持するだけでなく、社会生活を営める水準を保障することが、人としての生活の最低限には必要であることを原則として打ち出した。また、これらの基準の具体化にあたっては、国民各層の代表による民主的な審議の場で行うこととした（労使の団体交渉、三者構成の審議会、国会審議等）。

ナショナル・ミニマム確立に必要な費用は、原則としては全国民的に支えるわけであるが、現在のような、当初所得分配に大きな不平等が生じている経済実態においては、大企業の負担を格別に重くすることが前提となることを強調した。

B ナショナル・ミニマム確立の原則

ナショナル・ミニマムが確立されるべき重要分野については、以下のようにまとめている。

a. 勤労にともなう最低保障基準

①勤労所得の最低基準（全国一律最低賃金制の確立、業者・家内労働、農漁民、自由業の所得保障の最低基準）、②労働・就業時間などの基準、③完全雇用（労働者の解雇規制・中小企業への賃金補助、職業訓練）、中小商工業者の営業保障（大店法）

b. 社会保障の最低保障基準

①所得保障の最低基準（生活保護基準、最低保障年金、失業給付・失業手当、傷病手当、児童手当、労災・公害・交通事故等の最低補償）、②保健医療の最低基準（定期健診、医療保険、高齢・障害・子どもと難病・結核・精神医療は医療保険の全額公費化、医師・看護婦確保）、③介護保障、④子どもと高齢者・障害者・母子（父子）世帯の社会福祉の最低基準

c. 税制の課税最低基準

①所得課税の最低限、②消費課税、資産課税の最低限

d. 国民の食料確保の最低保障基準

①最低自給率の確立、②生産体制の最低基準の確立

e. 学校教育の最低保障

①教育費の最低保障、②どの子にも学ぶ喜びと

わかる学習基準の確立、③豊かな成長・発達を保障する教育条件の確立

f. 住宅の最低保障基準

①家賃の最低保障、②住宅内容の最低基準、③人権としての居住権の確立

g. 文化・体育・スポーツの最低保障基準

①施設の設置基準、②入場・使用料

h. 生活環境の最低保障基準

①公園・広場、街路樹などの緑の面積と人口に占める地域基準の確立、②山林や水田など貯水の確保、自然破壊の乱開発防止などの基準確立、③耐震基準の確立、④災害被災者の生活費、住宅、仕事、医療など総合的な最低保障の確立と犠牲者への補償制度確立、⑤健康に安全な環境アセスメント

i. 平和的生存権の確保

これらの分野別の個別ミニマムは、主要には、それぞれの分野を専門として取り組んでいる団体によって、実現にむけた運動が追求されることになるが、同時に、構造改革路線が各階層ごとの運動の分断を狙ってくるなかで、団体間・各層間の共同を強化し、それぞれのミニマム確立にむけた戦線を構築することも重要である。さらにいわゆる保守層も含め、広範な層への対話に打ってでるとりくみを展開する運動量が求められる。

その際には、現在の国民生活と労働実態のもとで、ナショナル・ミニマム確立とその引き上げの必要性と重要性を大衆的に明らかにするとともに、「稼働所得労働・就労の最低保障」「社会保障・福祉」「教育・文化・スポーツ」「環境・安全・食糧問題」の各課題での方針の具体化を、政府・自治体・行政官庁に対して絶えず要求し、その必要性に目覚めさせる取り組みを粘り強く展開することが求められている。

3) 当面の焦点—最低賃金闘争

個別ミニマムのうち、労働運動が重視すべき最低賃金についてふれておきたい。全労連の最低賃金闘争は、現行制度のもとでも速やかに改善できるハズの具体的要求をかけげ、大衆行動で審議会を包囲し、委員に対して労働者の視線を常に感じさせることを重視して、運動を積み重ねてきた。その行動をとお

して、現行最賃法の根本的な欠陥（「支払い能力」論の明記など）を批判し、法の抜本的な改正の必要性を明らかにしていくことで、全国一律最低賃金制度への筋道をつけていこうというスタンスである。

現行最賃額が、労働者の実情を顧みない低劣な水準に据え置かれてきた理由のひとつに、審議会の運営の問題がある。最低賃金審議会は、開催前に法律にのっとって審議委員が公募されるが、全労連推薦候補は、毎年中央・地方いずれにおいても排除され続けている。しかし、審議会委員の枠組みからは排除されても、私たちの声は審議会に届けなければならない。全労連は、委員選任の非民主性・不当性を訴えつつ、繰り返し委員候補をたてて、行政や審議会のメンバーに対し、最賃大幅引き上げ要求の正当さを主張してきた。密室審議に風穴をあける手立てとして、意見書を提出し、さらに審議会での意見陳述も求めてきた。

審議会の開会後は、中央・地方において、4～5次にわたる「最賃デー」を波状的に設定し、「最賃時間額1,000円以上、日額7,400円以上、月額15万円以上」、「全国一律最低賃金制度の確立」を求める街頭宣伝や、職場内・外の署名、行政との交渉、経営者団体・労働団体との懇談、使用者委員や労働者委員への要請・懇談、審議会への意見書提出と傍聴、議会に向けての意見書採択運動などに取り組んできた。

さらに各地で毎年、400～500名の仲間が、最賃ないし標準生計費レベルでの生活を試み、現行最賃額が生計費に満たないことを証明してみせる「最賃生活体験運動」を取り組んできた。北海道、青森、岡山、京都、埼玉では最賃体験を取材したテレビ番組が放映されたほか、各地の行動が新聞・雑誌でとりあげられ、世論の共感を広げてきた。実際に最低賃金レベルの時間賃金で働く「非正規」労働者の共感も得ており、北海道や神奈川では青年組合員と学生とのコラボレーションも実現させている。運動を背景に、地方議会の最賃意見書採択もすこしずつ広がり、今年度は24地方が取り組み71市町村で採択され、16地方で趣旨採択となった。

こうした取り組みの成果は、意見陳述を実現した地方（現在8地賃）の漸増や、審議会における全労連要求の事実上の反映、さらには、使用者委員の主張するマイナス改定を許さず、わずかずつではある

が、賃金改定の上積みを実現してきたことなどに結実している。

4) 当面の焦点—最低賃金法の改正

最低賃金制度のあり方については、2005年6月から、労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会において、累次にわたる審議が行なわれている。法改定の発端は、財界の要求、すなわち産業別最低賃金制度の廃止であったが、私たちの全国的な取り組みが、いくつもの回路をとおして審議会の内容に影響し、現行の最低賃金法を一定改善させる方向性も、審議の俎上にのぼることとなった。審議のたたき台となっている、「公益委員試案」をもとにみてみると、①最低賃金と生活保護基準との整合性、②目安制度の参考指標の改善（規模30人未満の小企業の賃金動向から一般的労働者へ）、③罰則の強化（労基法24条より厳しく）などがあげられる。産別最賃廃止は改悪であるが、公益委員はまったくの廃止ではなく、「職種別設定賃金の創設」をもってかえることを提案している。

残念ながら、「最低賃金のあり方に関する研究会」から課題とされてきた、最賃決定3要素からの支払い能力論の排除の問題や、全国一律制の再評価については、使用者側委員の強い反対で削除された。その上、労働側が支持に動いた公益試案に対し、使用者側委員は強く反発し、審議は途中で挫折したままとなっている。

情勢をふまえ、約30年ぶりに本格的な見直しがなされようとしている最低賃金法の抜本的改革を促進するための運動強化が求められている。当面、低すぎる水準を抜本的に引き上げさせることと、シンプルでわかりやすく、また、公正競争ルール設定としても機能しやすい全国一律最低賃金制の重要性を認めさせる運動に力を注ぐことが重要である。水準論でポイントとなるのは、生活保護基準との整合性問題であるが、生保基準自体の見直しがなされようとしている今、「最低生計費」の試算運動が重要となってくる。

3. 直面する問題と労働組合の課題

現在、ナショナル・ミニマム課題で、労働運動がフル稼働しているかといえば、残念ながら、そこま

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

での状況にはきていない。いまだに「本工主義」は根強く、同じ職場で働いている「非正規」労働者に声をかけ、要求をくみあげ、積極的に連帯を築くような活動ができている労働組合は、残念ながら多数とはいえない。ましてや地域運動に深くかかわって、中小零細業者や、生活保護受給者、年金者、農民らと共同を行うとなると、さらにハードルは高くなる。また、ナショナル・ミニマム運動の要である憲法闘争の取り組みは、広がってはいるが、労働界全体として一枚岩となっておらず、そのことがナショナル・ミニマム確立を求める運動の展望に不透明さをもたらしている。

運動の主体の側だけでなく、労働者・国民の意識にも目を向けておかなければならない。悲惨な社会状況からして、労働者の怒りが政府や財界に向けて噴き出すのが当然、という場面でも、現実は必ずしもそうはない。政府・財界がマスコミを通じて喧伝する「自己責任」論は、根強く世間にはびこり、競争社会を受け入れる心理を広く浸透させている。劣悪な労働条件に怒るべき労働者が、「負け

組」意識で要求を我慢してしまったり、怒りはあっても、雇用打ち切りなどをそれで使用者の違法・脱法行為を告発できなかつたりしている。それだけではない。屈折した怒りは、相対的に高い賃金や安定雇用を手にしている正規雇用労働者・組織労働者・公務員労働者に向かうよう仕向けられている。「自己責任」と「勝ち組・負け組」イデオロギーは、団結すべき労働者の間に、あるいは、国民各層の間に、分断のくさびを打ち込むのに、相当の効果を發揮している。

一部大企業が史上空前の利益をあげるものと、多数の労働者・国民、将来を託すべき青年層までもがジワジワと貧困に沈み込んでいくという、許しがたい事態を前にして、労働組合がなすべきことは明らかだ。未組織労働者と、地域の生活者の実態と要求をつかみ、怒りを組織化し、要求実現のための土台としての「ナショナル・ミニマム確立」の共同運動を東ねていくこと。そのための運動の主体を担う決意が、今、労働組合に求められている。

3. 年金生活者とナショナル・ミニマム

1. 最低保障年金創設の運動

年金者組合は1989年に結成されたが、発足当初から全額国庫負担の最低保障年金制度を提唱してきた。署名、カンパ、国会請願、政党への要請、自治体交渉、地方議会要請などの運動でこの課題の意義と具体化をアピールしてきた。1992年12月、神奈川県寒川町議会で「最低保障年金制度」創設を国に求める意見書が初めて採択された。05年4月1日現在で1,110の自治体で最低保障年金制度の創設を含む意見書が採択された。

2. 国連社会権規約委員会に政府報告に対するカウンターレポートを提出

01年8月、国連第26回社会権規約委員会は「第2回日本政府報告書に対する最終見解」において、「国の年金制度に最低年金額を導入すること」を勧告。2001年8月、年金者組合は国連に政府報告に対するカウンターレポート（対抗報告）を提出した。国連第26回社会権規約委員会は、第2回日本政府報告書に対する最終見解で「国の年金制度に最低年金額を導入すること」「年金制度事実上の男女格差を可能なかぎり改善すること」を勧告した。現在でも日本政府はこの国連勧告を無視し続けており、高齢者が無年金・低年金で放置されている。この状況に対して年金者組合は06年3月27日、国連人権委員会（理事会）に要請団を送り、無権利の実態の報告と最低保障年金の実現を訴えた。

3. 最低保障年金制度第二次提言を採択

05年7月7日の第17回大会では、最低保障年金制度の第二次提言を採択した。ここでの最大のテーマ

は最低保障年金制度の支給開始年齢であった。財源等から65歳支給開始を主張する考えもあったが、結論からいえば、65歳までの所得保障が確保されていないという日本の厳しい現状からその支給開始年齢は原案どおり60歳とすることで、全会一致で決定した（なお、「最低保障年金は外国人を含めて日本国内に20歳以降10年以上居住した人」に支給される、としている）。

年金者組合の最低保障年金要求（月額8万円）の根拠は、「全国消費実態調査」「生活保護基準」のほか、全国一律最賃制の要求水準である。また、二階部分の拠出制年金については、新国民年金、新厚生年金、新共済年金の3本立てによる社会保険方式の公的年金制度とし、現在の厚生年金制度は廃止し、国民年金基金制度は新国民年金制度に吸収する、としている。

4. 最低保障年金制度の創設運動の影響

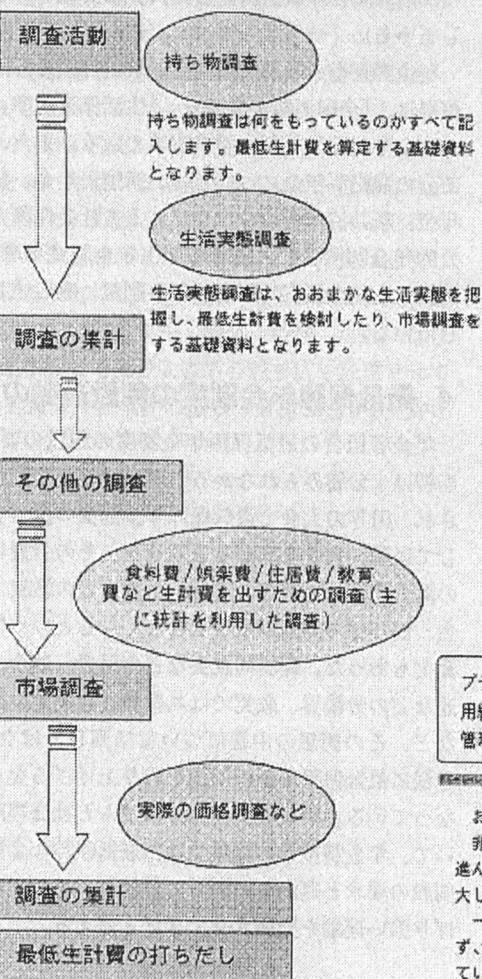
年金者組合の最低保障年金制度の創設の要求は、当初は十分省みられなかつたが、地道な運動が継続され、01年の大会で最低保障年金制度の提言を採択して以降、大きな広がりをみせた。その背景にはこの間の年金の空洞化の進行、労働市場の激変で無年金、低年金の問題が無視できなくなるという情勢の変化もあった。経済同友会などの財界、連合、全労連などの労働界、政党では共産党、社民党、民主党など、その構想の中身については同じではないが、一様に最低保障年金の問題を取り上げざるをえなくなっている。ナショナル・ミニマムと社会運動について、年金制度との関係では、最低保障年金制度の創設の要求と運動を一貫して提起し、そのためのねばり強い運動を発展させてきたと言える。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

〈参考資料〉生活実態調査と持ち物調査のアンケート用紙（京都総評）

最低生計費試算の調査へのご協力を

試算のプロセス



調査は

- 1) 主な対象
若年の単身世帯を中心としながら他の年齢層、単身以外の世帯についても対象とします。
- 2) 最低生計費とはについて
「生命の維持・単なる肉体的能率の維持」の水準ではなく、今日的な生活様式を満たし得る最低の社会的再生産の水準。社会的「生活基盤」制度や社会保障・社会福祉制度は現在与えられている一定のものを前提として、その基礎上の消費生活の必要最低限の「基準」で、構築して決めていきます。
- 3) 調査方法
マーケットバスケット方式で試算をおこないます。これは、最低生計費の明示する消費生活の内容を、品目別に一つ一つ積み上げる方法です。このことによって、最低生計費の内容を具体的に提示することとなり、その当・不当についての大衆的議論をおこなうことができるとともに、合意形成をすることができます。
- 4) 以上のほか、運動としてとりくむことや、ナショナルミニマム（国家が国民に保障する健康面での文化的な最低限の生活保障制度）の視点を重視します。

プライバシーの保護を徹底するようにします。そのため、調査用紙の返却は専用の封筒に入れ封をしてお返しください。保管・管理についても厳密にします。ご理解・ご協力をお願いします。

京都総評最低生計費試算プロジェクトチーム
連絡先：京都総評内
京都市中京区壬生仙念町30-2
ラボール京都5階
Tel:075-801-2308 Fax:075-812-4149
email: sohyo@labor.or.jp

お願い

非正規雇用労働者の増大の中、雇用の不安定化、低賃金化が進んでいます。そして、経済的、社会的に自立できない層が増大しています。

一方で、日本の最低賃金は金額が低すぎるため機能しておらず、労働者の低賃金化を食い止めることができない状況が続いている。現行の最低賃金で生活できないことは、この間の青年部の生活体験でも明らかです。

実際に最低生計費とは何か、いくら必要なのか、今明らかにすることが必要になってきています。そのため、京都総評は、京都独自に最低生計費を試算するプロジェクトをはじめています。試算するためには、いくつかの調査が必要となっています。

みなさんのご協力をお願いするものです。

アンケート調査へのご協力のお願い

京都総評は、最低生計費を試算するために、4月いっぱいをめどに次のアンケート調査をおこないます。みなさんのご協力をお願いします。

生活実態調査用紙

- ◆ 調査期間は、3月15日から4月末までです。
- ◆ 調査対象は、単身の若年者を中心としつつも、全年齢階層かつ世帯を持つ方も対象です。なお、調査目的にみあったアンケート回収数にするために、各階層にお願いする数は、各単産との調整をしています。
- ◆ 記入済みの調査アンケートは、別添の封筒に入れて封をし、各単産・地区労協を通じて期限内に順次集約していただくようお願いします。
- ◆ この調査は、仏教大学・金沢先生の研究グループの全面的なご協力で行なっています。
- ◆ これらの調査の目的や意義は、「最低生計費調査へのご協力を」をご参照ください。

この調査への問い合わせは、

京都総評事務局まで 電 話: 075-801-2308
FAX: 075-812-4149
Email: sohyo@labor.or.jp

取り扱い

2005年3月

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

最低生計費試算のための生活実態アンケート

このアンケートは、最低生計費を算定するための基礎資料とするものです。「手持ち財調査」と合わせてお答えください。最低生計費の算定は、最低賃金要求や年金要求など社会保障要求の基礎となるものです。

調査された内容については、秘密を守り、調査の目的以外には使用いたしません。ありのままに回答をお願いいたします。

なお、年金生活者、無職、失業中の方は、質問項目に該当しない場合には、「非該当」に○をしてください。

調査項目

I 最初にあなたのお仕事についてうかがいます。

問1. あなたの雇用形態は（1つだけ）

1. 正規職員・従業員 2. 臨時職員 3. 派遣社員 4. パートタイマー 5. アルバイト
6. 嘱託社員 7. 契約・登録社員 8. 個人請負 9. 失業中 10. 無職 11. その他

問2. あなたの勤続年数は（1つだけ）

1. 2年未満 2. 2～5年未満 3. 5～10年未満 4. 10～15年未満
5. 15～20年未満 6. 20～30年未満 7. 30年以上 8. 非該当

問3. あなたの勤務先の企業規模は（1つだけ）

1. 30人未満 2. 30～100人未満 3. 100～300人未満 4. 300～500人未満
5. 500～1000人未満 6. 1000人以上 7. 公務 8. 非該当

問4. あなたの勤務先の業種は次のどれですか。（1つだけ）

1. 建設 2. 機械関連製造 3. 材料関連製造（木材、紙、プラスチック、窯業、金属）
4. 消費関連製造（食品、衣服、家具、出版・印刷、皮革） 5. 運輸 6. 通信
7. 電気・ガス・水道・熱供給 8. 卸・小売・飲食業 9. 金融・保険・不動産業
10. 医療 11. 福祉 12. 教育 13. その他のサービス業
14. 国家公務員 15. 地方公務員 16. その他（ ） 17. 非該当

問5. あなたの勤務先での仕事の内容は次のどれですか。（1つだけ）

1. 現業・技術職（加工・組立・検査・機械操作・建築職人など）
2. 運輸職（各種交通・運輸機関運転手・教習所指導員など）
3. 事務職（事務系のデスクワーク中心） 4. 営業・販売職・サービス職
5. 専門・技術職①（研究・開発・設計・情報処理）
6. 専門・技術職②（薬剤師・看護師・栄養士・保育士・教員など資格職）
7. 保安・警備 8. 農林漁業職 9. その他（ ） 10. 非該当

問6. あなたの（2月）の1か月の賃金（残業・税込み額面）はどれくらいですか。（1つだけ）

1. 10万円未満 2. 10～15万円未満 3. 15～20万円未満 4. 20～25万円未満
5. 25～30万円未満 6. 30～35万円未満 7. 35～40万円未満 8. 40～45万円未満
9. 45～50万円未満 10. 50～60万円未満 11. 60～70万円未満 12. 70万円以上
13. 非該当

II あなたの社会保険についてうかがいます。

問7. あなたは、医療保険に加入していますか。（1つだけ）

1. 国民健康保険 2. 健康保険 3. 共済保険 4. 日雇健康保険 5. 家族の保険
6. 何も加入していない

問8. 国民健康保険に加入している場合、保険料は支払っていますか。（1つだけ）

1. 順調に支払っている 2. 苦労して払っている 3. 滞納している（ヶ月）

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

問9. あなたは、公的年金保険に加入（あるいは受給）していますか。（1つだけ）

1. 国民年金 2. 厚生年金 3. 共済年金 4. 何も加入していない（あるいは何も受給していない）

問10. 国民年金に加入している場合、保険料は支払っていますか。（1つだけ）

1. 順調に支払っている 2. 苦労して払っている 3. 滞納している（ヶ月）

問11. 年金を受給している場合、あなたの1ヶ月の年金額はどれくらいですか。（1つだけ）

1. 5万円未満 2. 5～10万円未満 3. 10～15万円未満 4. 15～20万円未満
5. 20～25万円未満 6. 25～30万円未満 7. 30万円以上

III あなたの悩みや要求などについてうかがいます。

問12. あなたの悩みや要求は次のどれですか。（5つまで）

1. 賃金のこと 2. 休暇や権利のこと 3. 仕事の進め方 4. 職場の人間関係
5. 人事異動 6. 昇進・昇格 7. 家族の人間関係 8. 失業や倒産など雇用不安
9. 退職や老後の生活設計 10. 親の介護 11. 子どもの育児やしつけ
12. 子どもの教育や進学 13. 子どもの就職 14. ローン・借金返済
15. 結婚や恋愛 16. 自分の時間が取れない 17. 一家団らんの時間が取れない
18. 自分や家族の健康 19. その他 20. 特にない

問13. あなたの悩みや要求の相談相手は主に次のどれですか。（3つまで）

1. 配偶者 2. 親 3. 兄弟 4. 子ども 5. その他の親戚
6. 職場の上司 7. 職場の同僚 8. 労働組合の役員 9. 学生時代の友人
10. 近所の友人 11. サークル活動などの友人 12. 町内会長や民生委員
13. 学校の先生や医師 14. 宗教団体の人 15. 政党などの人 16. 公共的な相談機関
17. その他（ ） 18. 相談相手がいない

IV あなたの性別や年齢、家族などについてうかがいます。

問14. あなたの性別は 1. 男性 2. 女性

問15. あなたの年齢はつぎのどれですか。（1つだけ）

1. 20歳未満 2. 20歳代 3. 30歳代 4. 40歳代
5. 50歳代 6. 60歳代 7. 70歳以上

問16. あなたの世帯構成は（1つだけ）

1. 独居 2. あなたと親 3. あなたと親と兄弟 4. あなたと親と兄弟夫婦
5. あなた夫婦のみ 6. 友達や兄弟などと一緒に 7. あなた夫婦と未婚子 8. あなたと未婚子
9. あなた夫婦と未婚子と親 10. あなた夫婦と親 11. その他（ ）

問17から問19は親や友人と一緒に住んでいる独身（問16で2～6と答えた人）の場合のみ回答して下さい。

問17. あなたは、近い将来、独立して住む予定はありますか。（1つだけ）

1. できれば独立したいが、それだけの収入が足りない
2. できれば独立したいが、家族の事情などでできない
3. 結婚してからも親と一緒に住む予定である
4. 結婚しなくても親と一緒に住む予定である
5. その他（ ）

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

問18. あなたは、親から経済的援助を受けていますか。(3つまで)

1. 家賃の援助を受けている 2. 車を買う時援助を受けた 3. 毎月決まった額の援助を受けている
4. 決まった額ではないが、時々援助を受けている 5. 全く援助を受けていない

問19. できれば独立したいと思っている人（問17で1と2と答えた人）は、あとどれだけの収入があれば独立できますか。(1つだけ)

1. 1万円 2. 2万円 3. 3万円 4. 4万円 5. 5万円 6. 6万円 7. 7万円
8. 8万円 9. 9万円 10. 10万円以上

問20. あなたが住んでいる住宅は次のどれですか。（以下はみなさんお答えください）

1. 一戸建て持家 2. マンション持家 3. 一戸建て借家 4. マンション・アパート借家
5. 公営住宅 6. 社宅・官舎 7. 公団・公社の賃貸住宅 8. その他（ ）

問21. 借家の場合、家賃はどれくらいですか。月（ 万 千）円 共益費 月（ 万 千）円

問22. 持家の場合、ローン返済はありますか。1. ある 2. 完済した 3. もともとない
ローン返済の額は 月（ 万 千）円 ボーナス時（ 万 千）円

▼ あなたの日常生活についてうかがいます。

問23. 朝食は通常どうしていますか。(1つだけ)

1. いつもだいたい家族とそろって食べる。 2. 家で一人で食べる。
3. 家では食べず、一人で牛乳やコーヒーなど飲物をとるだけ
4. 家では食べず、(通勤途中に)パンやそばなどを食べる。 5. 朝食はとらない
6. その他（ ）

問24. 昼食は通常どうしていますか。(1つだけ)

1. 家から弁当持参 2. 家で食べる 3. 弁当やパンなどを買って職場で食べる
4. 職場の給食を食べる 5. 職場の食堂で食べる 6. (職場で)出前を取る
7. (職場の外の) 食堂や喫茶店等を利用する 8. その他（ ）

*昼食代は、一食平均（ ）円

問25. 夕食は通常どうしていますか。(1つだけ)

1. 家で家族と一緒に食べる 2. 家で一人で食べる 3. (帰宅途中) 食堂などを利用する
4. その他（ ）

問26. あなたは(仕事が終わった後)や休日にお酒・お茶・会食等に行ったりすることがありますか。(1つだけ)

1. ほとんどない 2. 月に数回程度 3. 週に2~3回程度 4. ほとんど毎日

*お酒・お茶・会食代は 1回平均（ ）円

問27. あなたは休日(余暇)をどのように過ごしていますか。(3つまで)

1. 自宅で休養 2. 日帰りの行楽(ハイキング、ドライブ、遊園地など)
3. 家事や育児 4. 看護や介護 5. 親戚づきあい 6. 社会活動(地域活動含む)
7. 友人・知人との交際 8. 一泊以上の旅行 9. 自己啓発・読書 10. スポーツなど体力づくり
11. 映画などの鑑賞 12. その他（ ） 13. 特に何もしない

問28. あなたの余暇の過ごし方で最も楽しいのは何ですか。自由にお書きください。

[Large empty box for free writing]

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

問29. あなたは月に何回くらい日帰り旅行をしますか。(1つだけ)

1. ○回 2. 1回 3. 2回 4. 3回 5. 4回 6. 5回 7. 6回 8. 7回
9. 8回 10. 9回 11. 10回以上

*一回平均して()円かかる。

問30. あなたは年に何回くらい一泊以上の旅行をしますか。(1つだけ)

1. ○回 2. 1回 3. 2回 4. 3回 5. 4回 6. 5回 7. 6回 8. 7回
9. 8回 10. 9回 11. 10回以上

*一回平均して()円かかる。

問31. あなたの家では自家用車・バイクがありますか。(2つまで)

1. 軽自動車を持っている 2. 小型自動車(661~2000cc)を持っている
3. 普通自動車(2000cc以上)を持っている 4. バイクを持っている 5. もっていない

問32. 自家用車・バイクがある場合、主に何に利用していますか。(2つまで)

1. 通勤 2. 買物 3. ドライブ・娯楽 4. 仕事 5. その他()

問33-1. あなたは自家用車が必要だと思いますか。(1つだけ、全員回答)

1. 生活の必需品 2. あれば便利 3. なければないでよい 4. なくてもよい

問33-2. あなたはバイクが必要だと思いますか。(1つだけ、全員回答)

1. 生活の必需品 2. あれば便利 3. なければないでよい 4. なくてもよい

問34. あなたは下着を購入する場合、主にどんなお店を利用しますか。(1つだけ)

1. 近くの商店街のお店 2. コンビニ 3. ディスカウントショップ 4. 大型スーパー
5. 百貨店 6. 専門店 7. 通販 8. その他()

問35. あなたは下着以外の洋服などを購入する場合、主にどんなお店を利用しますか。(1つだけ)

1. 近くの商店街のお店 2. 大型スーパー 3. ディスカウントショップ 4. 専門店
5. 百貨店 6. 通販 7. その他()

問36. あなたは電化製品など耐久財を購入するのは、主にどんなお店ですか。(1つだけ)

1. 近くの商店街のお店 2. 大型スーパー 3. 専門店 4. ディスカウントショップ
5. 百貨店 6. 大型電気店 7. 通販 8. その他()

問37. あなたは家庭雑貨を購入するのは、主にどんなお店ですか。(1つだけ)

1. 近くの商店街のお店 2. 大型スーパー 3. コンビニ 4. 百円ショップ
5. 百貨店 6. ホームセンター 7. 通販 8. その他()

問38. あなたが特に現在負担に思っている家計支出は何ですか。(3つまで)

1. 食費 2. 家賃・地代 3. 水道・ガス・電気料金 4. 電話代(携帯含む) 5. 被服費
6. 保険・医療費 7. 教育費 8. 教養娯楽費 9. 交際費 10. 税金 11. 社会保険料
12. 生命保険など民間保険掛金 13. ローン・借金返済 14. その他() 15. 特にない

問39. あなたは消費生活の中で、今後充実したいものは主に何ですか。(5つまで)

1. 食費 2. 被服・履物 3. 家庭用耐久財の購入 4. 娯楽用耐久財の購入 5. 自動車の購入
6. もう少し広い家に引っ越したい 7. 子供の教育費(塾を含む) 8. こづかい 9. スポーツなど趣味
10. 読書・映画・観劇などの趣味 11. 旅行 12. 家族との外食 13. 友人などとの付き合い・交際
14. パチンコ・マージャン・競馬などの娯楽 15. パック・時計・指輪などの身の回り用品
16. パソコンなどのIT機器 17. 生命保険・ガン保険など 18. 個人年金など 19. 学資保険
20. 賢金 21. その他() 22. 特にない

ご協力ありがとうございました。

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

アンケート調査へのご協力のお願い

京都総評は、最低生計費を試算するために、4月いっぱいをめどに次のアンケート調査をおこないます。みなさんのご協力をお願いします。

持ち物調査用紙

- ◆ 調査期間は、3月15日から4月末までです。
- ◆ 調査対象は、単身の若年者を中心としつつも、全年齢階層かつ世帯を持つ方も対象です。なお、調査目的にみあつたアンケート回収数にするために、各階層にお願いする数は、各単産との調整をしています。
- ◆ 記入済みの調査アンケートは、別添の封筒に入れて封をし、各単産・地区労協を通じて期限内に順次集約していただくようお願いします。
- ◆ この調査は、仏教大学・金沢先生の研究グループの全面的なご協力で行なっています。
- ◆ これらの調査の目的や意義は、「最低生計費調査へのご協力を」をご参照ください。

この調査への問い合わせは、

京都総評事務局まで 電 話: 075-801-2308
FAX: 075-812-4149
Email: sohyo@labor.or.jp

取り扱い

2005年3月

手持ち財調査

調査の目的：この調査は、最低生活費を算定するための基礎資料とするものです。それは最低賃金要求や年金要求など社会保障要求の基礎となるものであります。

調査された内容については、秘密を守りますので、ありのままご回答をお願いいたします。

注意事項：次の各項目で、自分の世帯で持っている物は○印を、持っていない物は△印をつけて下さい。

・○印をつけた物については、その持っている数を記入して下さい。

・質目ない物は、（ ）内に記入し、つけたして下さい。

・記入は、各ページごとに、たてに進んで下さい。

・なお、不明な物、該当しない物は、△印にして、次に進んで下さい。

質 目	○ ×	數 量	質 目	○ ×	數 量	質 目	○ ×	數 量
1 設備機器	/	/	3 冷暖房用機器	/	/	箪笥	/	/
システムキッチン			ルームエアコン			応接用座卓		
太陽熱温水器			電気ストーブ			座り机		
給湯器 (ガス機器除むるもの)			石油ストーブ			面鏡机 (椅子含む)		
洗髪洗面化粧台			ガスストーブ			本箱・本棚		
温水洗浄便器			電気こたつ			スチール棚		
()			暖風ヒーター			サイドボード・リビングボード		
()			扇風機			()		
2 家事用耐久財	/	/	空気清浄機			()		
電子・ガスレンジ (電子オーブンレンジ含む)			加湿器			6 食堂用家具		
自動炊飯器			()			食器戸棚		
電気冷蔵庫			()			食堂セット		
電気掃除機			()			食卓・ちゃぶ台		
電気洗濯機			4 居間・寝室用家具	/	/	ワゴン		
電動ミシン			和ダンス (和室用)			()		
ガステーブル			整理ダンス (洋室用)			()		
ガス台			洋服ダンス (洋室用)			()		
ポータブルガス台			被台 (ドレッサー)			7 室内装飾品		
トースター			シングルベット			掛 (柱) 時計		
ミキサー・ジューサー			ダブル・セミダブルベット			日覚まし時計		
ガス瞬間湯沸し器			ソファーベット			照明器具 (蛍光灯の単)		
電気掛け時計			二段ベット			じゅうたん (畳用)		
電気アイロン			収納用かご			室内用かご		
電気ポット			()			カーテン		
ホットプレート			()			壁布額		
()			()			こたつ掛け		
()			5 応接・収納用家具	/	/	(五) のれん		
()			応接セット			()		
()			ソファー (単品)			()		

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

費 目	○ ×	数 量	費 目	○ ×	数 量	費 目	○ ×	数 量
8 寝具類			グラス類			土なべ		
敷きふとん			コップ			でんぶらなべ		
掛けふとん			ウイスキーグラス			耐熱ガラスなべ		
タオルケット			洋酒グラス			鉄びん		
毛布			ジョッキ			やかん		
シーツ			とっくり・さかずき			土びん		
まくら			とっくり			かま		
ふとんカバー			さかずき			むしき		
マットレス			スプーン・ナイフ類			コーヒーポット		
まくらカバー			スプーン			()		
()			フォーク			()		
()			ナイフ			調理用容器		
9 家事雑貨			容器			米びつ		
茶わん類			重箱			漬物おけ		
飯茶わん			重ねばち			みそおけ		
湯のみ茶わん			魔法瓶			洗いおけ		
蒸し茶わん			水筒			水切りかご・ざる		
どんぶり			菓子ばち			ボール		
コーヒー・紅茶茶わん			茶びつ			広口ビン(果実酒用)		
吸い物わん			きゅうす			その他台所用品		
洋皿類			水差し			台所用はかり		
盛り皿・盛りばち			氷いれ			包丁		
スープ皿			砂糖入れ			まな板		
パン・ケーキ皿			弁当箱			すり鉢		
果物用ガラス皿			ランチャー			せいろう		
グラタン皿			せん・盆			たわし		
和皿類			せん			おろし器		
盛り皿			盆			ふきんかけ		
中皿			なべ・かま類			はし		
小皿			大なべ			しゃもじ		
さしみ皿			中なべ			洗濯・掃除用具		
大ばち			小なべ			干し物さお		
中ばち			ほうろうなべ			ポリバケツ(ごみ入れ)		
小ばち			フライパン			くずかご		
角皿			中華なべ			座敷ほうき		
()			すき焼きなべ			洗濯用ロープ		

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

費　目	○×	数　量	費　目	○×	数　量	費　目	○×	数　量
洗濯用バケツ・かご			消火器			12被服・履物	/	/
ホース			郵便受け			男子・和服	/	/
(　　)			懐中電灯			着物		
タオル類	/	/	座椅子			羽織		
タオル	/	/	傘立て			和服用帯		
バスタオル			電話台			和服用コート		
電球・蛍光灯	/	/	金庫			ゆかた		
電球	/	/	マジックラック			男子・洋服	/	/
蛍光灯			買い物かご			背広		
裁縫用具	/	/	スリッパ立て			礼服		
裁縫箱			(　　)			オーバーコート		
裁ちばさみ			(　　)			レインコート		
裁ち板			(　　)			ジャケット(替上着)		
アイロン台			(　　)			替ズボン(ジーンズ含む)		
家庭用工具	/	/	(　　)			半ズボン		
なた			10家事用消耗品(月の量)			ジャンバー		
スパナ			ポリ袋		月　枚	作業服		
ドライバー			ラップ		月　箱	バーカー		
のこぎり			ちり紙		月　束	男子・シャツ・セーター類	/	/
金づち			ティッシュペーパー(箱)		月　箱	ワイシャツ		
くぎ抜き			トイレットペーパー		月　本	長袖シャツ		
のみ			台所洗剤		月　本	半袖シャツ		
かんな			住宅用洗剤		月　本	ボロシャツ		
ベンチ			トイレ用洗剤		月　本	セーター・カーデigan		
砥石			洗濯用洗剤		月　本	男子・下着類	/	/
空気入れ			漂白剤		月　本	シャツ(合・冬)		
園芸用くわ			防虫剤		月	シャツ(夏)		
園芸用ふるい			殺虫剤			Tシャツ		
園芸用スコップ			(　　)			ジャージ		
小型噴霧器			(　　)			トレーナー		
じょうろ						パンツ・ブリーフ		
花木用はさみ						ステテコ		
その他	/	/	11家事サービス(月単位)			パジャマ(夏)		
玄関マット			粗大ゴミ回収料金			パジャマ(冬)		
救急箱			科学雑巾借料			男子・はきもの		
脚立						スリッパ		

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関する整理・検討プロジェクト」報告書

費 目	○×	数 量	費 目	○×	数 量	費 目	○×	数 量
サンダル			長袖・半袖シャツ			子供服		
靴			セーター・カーデガン			オーバーコート		
長靴・ゴム			女子・下着			ジャンバー		
運動靴・スニーカー			プラスリップ			バーカー		
男子・他の被服			スリップ			ワンピース		
靴下			パンティー			ツーピース		
手袋			ブラジャー			タウントップ		
ネクタイ			ガードル			Tシャツ		
マフラー			スリーマー			スカート		
バンド・ベルト			シャツ(肌着)			ズボン・Gパン		
()			パジャマ			ショートパンツ		
()			ネグリジェ			学校制服		
()			ガウン			乳児服		
女子・和服			ジャージ			ベビー服		
婚礼用式服一式			トレーナー			ベビースーツ		
喪服一式			女子・はきもの			ケープ		
訪問着			スリッパ			子供用シャツ・セーター類		
婦人着物			サンダル			ワイシャツ		
羽織			靴			カッターシャツ		
帯			レインシューズ			スポーツシャツ		
和服コート			運動ぐつ・スニーカー			セーター		
ショール			こま下駄			カーディガン		
ゆかた			女子・他の被服			ベスト		
女子・洋服			パンティストッキング			子供用下着類		
スーツ			ソックス			シャツ(肌着)		
アンサンブル			スカーフ			ランニング		
ワンピース			手袋			アンダーシャツ		
オーバーコート			ベルト			パンツ		
レインコート			エプロン			ズボン下		
ジャケット			()			パジャマ(夏用)		
スカート			()			パジャマ(冬用)		
スラックス			()			子供・他の被服・履物		
ジャンバー			()			ベルト		
女子・シャツ・セーター類			()			ソックス		
ブラウス			()			靴・スニーカー		
Tシャツ			()			()		

労働総研クオータリーNo.62・63(2006年春・夏季号)

費 目	○ ×	数 量	費 目	○ ×	数 量	費 目	○ ×	数 量
13 身の回り用品			カラオケ装置			18 通信機器		
洋傘			ピアノ			携帯電話 (P H S含む)		
旅行用カバン			電子鍵盤装置			電話		
ショルダーバック (男性用)			()			ファクシミリ		
ショルダーバック (女性用)			()					
ハンドバック			15 書籍・他の印刷物			19 理美容用品		
ショッピングバック			日刊新聞			ヘアードライヤー		
リュックサック			週刊新聞			電気ホットカラー		
財布			週刊誌 (月何冊)			電気かみそり		
腕時計 (男子用)			単行本 (月何冊)			歯ブラシ		
腕時計 (女子用)			16 教養娯楽用品			電動歯ブラシ		
カフスボタン			スポーツ用具			ヘアブラシ		
指輪			ゴルフ用具一式			かみそり		月 本
ブローチ			スキー・スノーボード			化粧石鹼		月 鹿
ネックレス			テニスラケット			シャンプー		月 本
ブレスレット			テレビゲーム機			ヘアリング		月 本
帽子			ゲームソフト			ボディシャンプー		月 本
ハンカチ			C Dカセット			歯磨き		月 本
()			D V Dカセット			整髪・養毛剤		月 本
()			ビデオカセット			化粧クリーム		月 本
()			M Dプレーヤー			化粧水		月 本
14 教養娯楽用耐久財			()			乳液		月 本
カラーテレビ			()			ファンデーション		月 本
ラジオ			()			口紅		月 本
ラジカセ			()			香水・オーデコロン		月 本
M Dコンポ			17 交通			()		
ビデオデッキ			軽自動車 (660cc以下)			()		
ステレオセット			小型自動車 (661~2000cc)			()		
カメラ (デジカメ含む)			普通自動車 (2000cc以上)			()		
ビデオカメラ			バイク			()		
ワープロ			自転車			()		
パソコン								

*あなたの性別は

男性 女性

*あなたの年齢は

()歳

*あなたの世帯構成は

(本人+ + + +)

*あなたの職業は

()

*あなたの住宅は

一戸建て持家 マンション持家 アパート・マンション借家 公営住宅 社宅・官舎 公団・公社の賃貸住宅

その他 ()

編集後記

「ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関わる整理・検討プロジェクト」報告書を『労働総研クオータリー』2006年春・夏季号で発表することが決定されたにもかかわらず、発表が大幅に遅れたことを、読者の皆さんと期日を守って執筆していただいた皆さんにお詫びしなければならない。世界第二位の経済力をもつ日本で、労働者・国民の貧困や貧富の格差の問題が、いま社会問題として議論され、国政上の争点となっている。このような情勢の下で、難産ではあったが生まれ出た「報告書」は、きわめて時宜に適った内容となっている。この「報告書」が、9条破壊と結びついた25条破壊に反対するすべての人々にとって、憲法を生活に活かし、国民生活向上の国民的な共同を前進させる上で、議論の材料となることを期待している。

(N. F.)

季刊 労働総研クオータリー №62・63 (2006年春・夏季号)
2006年12月1日発行

編集・発行 労働運動総合研究所

〒114-0023 東京都北区滝野川3-3-1 TEL 03 (3940) 0523
ユニオンコーポ403 FAX 03 (5567) 2968
<http://www.yuiyuidori.net/soken/>

印 刷 有限会社 なんぶ企画

頒 價 1部 2,500円 (送料210円)

年間購読料 5,000円 (送料含む)

(会員の購読料は会費に含む) 振 替 00140-5-191839

●公務と公共サービスを守るために

自治体民営化と 公共サービスの質

尾林芳匡著 A5判定価1700円(税込)

「市場化テスト法」の登場で、国・自治体の行政は様変わりさせられようとしている。本書では、アウトソーシングの仕組みと制度相互の関連を整理するとともに、公共サービスとはなにか、各公共サービスに求められる水準をどう考えるか、民営化に歯止めをかけるための運動に求められる視点とはなにかを考える。

おもな内容

- | | |
|-----|--|
| I | 自治体民営化の法制度
制度のあらまし 制度相互の関連 優先順位つける |
| II | 地方行革指針 「小さな政府」 を求める自民新憲法草案 |
| III | 民営化の制度と手法
指定管理者制度・PFI・地方独立行政法人・構造改革特区 |
| IV | 自治体民営化と公共サービスを守る視点
各行政分野のサービス水準、公共サービスを守る視点 |

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123
TEL03-3235-5941 FAX03-3235-5933
<http://www.bekkoame.ne.jp/jitiken/>

●憲法は変えるものでなく活かすものだ！

憲法「改正」と地方自治

21世紀に活かすために

小林 武著 A5判 95ページ
定価 1260円

第3章の人権宣言、個人の尊厳を定めた24条、人間らしい生存の権利をうたった25条、地方自治を原則とした第8章、そして世界が迎えた「平和宣言」としての9条—「憲法は宝物である」というのが著者の主張です。「せっかくの宝物を手放して、若者に銃をもたすような時代だから食い止めたい」との思いからこの本は誕生しました。憲法とその具体化としての地方自治を初めの一歩から解説し、憲法「改正」のうごきが「弱肉強食の格差社会」への道であることを明らかにします。「憲法は変えるものでなく活かすもの」—その主張にあなたも共感してください。

=本書の主な内容=

はしがき

- 1 騒がしさ増す憲法の周辺—日本国憲法は時代に合わなくなったのか
- 2 憲法とは何か—人々のつくったすぐれもの
- 3 日本国憲法の成り立ちと改憲案の目指すもの
- 4 改憲動向の中の第八章地方自治—「分権改革」は何をもたらすか
- 5 地方自治実現の課題—憲法を活かすこと

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123
<http://www.bekkoame.ne.jp/jitiken/> TEL03-3235-5941
FAX03-3235-5933

The Quarterly Journal of
The Japan Research Institute of Labour Movement

RODO SOKEN NO.62 & 63 Spring & Summer Issue

Contents

Report on the Review and Study Project on Theory and Policy for National Minimum

Introduction

I. Draft Outline of National Minimum (national minimum living standards)

II. Ideological Background concerning National Minimum

III. People's Living Conditions and National Minimum

1. Worker's Livelihood and National Minimum
2. Self-Employed Individual's Livelihood and National Minimum
3. Farmer's Livelihood and National Minimum
4. Jobless Elderly People's Livelihood and National Minimum

IV. Present State of the Income Security System and National Minimum

1. Pension System and National Minimum
2. Livelihood Protection System and National Minimum
3. Minimum Wage System and National Minimum
4. Employment Insurance and National Minimum
5. Basis for Tax Exemption and National Minimum

V. National Minimum and Social Movements

1. Movement of Low-income People and National Minimum
2. Labor Movement and National Minimum
3. Pensioners and National Minimum

Edited and Published by

The Japan Research Institute of Labour Movement (Rodo Soken)

Union Corp. 403

3-3-1 Takinogawa, Kitaku, Tokyo 114-0023

Phone : 03-3940-0523 Fax : 03-5567-2968

季刊 労働総研クオータリーNo.62・63 頒価2,500円 (本体2,381円)

(会員の購読料は会費に含む)