

実力でたたかうというこの立場は、労働者の利害だけにとられる視野の狭さという欠陥を有するものの、自然発生的であるだけに広範で根強い闘争の基盤である。例えば前記の勤続基準の退職年金だが、局外者から見て「特権的既得権」という財界の非難が、全面的に的はずれとも言いきれない感じがする場合もある。しかも数年続いてきた反対闘争の執念深さ、頑強さには、感心を通り越してエゴイスティッ

クな印象さえ受けたものである。このような頑強な労働組合主義がイタリア労働組合運動の基盤になっており、PRC側ブロックの背景になっている。個人的な推測になるが、イタリアの場合、組合主義的運動の中から、組合主義を乗り越える組合や政党の活動家が大量に育ち、職場や地域の運動を支えているというように考えられる。

(理事・法政大学名誉教授)

イギリスにおける最低生活保障の動向

唐鎌 直義

最低生活保障の課題

最低生活保障というと、日本では今日でも「所得の最低限を保障すること」と理解されるのが普通である。勤労者に対する最低賃金制とか貧困層に対する生活保護の最低生活費、高齢者に対する最低保障年金などとしてである。これらはどれも、貨幣の量の大きさを示される「所得」もしくは「収入」のことを指している。しかし庶民の生活にとって、貨幣の第一義的な意味は流通貨幣としての役割を果たすことであって、堆蔵貨幣としての役割ではないから、単純に金額が多く保障されれば良いというものではない。その金額（貨幣の量）によって保障される生活の水準や内容がどのようなものであるか、が重要なのである。

所得または収入の大きさを生活の水準を予想することは、誰にでも比較的容易なことなのだが、それは既存の生活様式（生活構造）を表象に浮かべることができるからである。貨幣の量は、貨幣の使われ方を前提に置くことで、生活の質をも表現するようになる。このように、生活の「最低」とか「標準」といった概念を考える場合、大切なのは貨幣の量（つまり所得または収入の大きさ）だけではなく、その貨幣量でどのような生活を送ることができるのか、ということと併せて考えることである。

戦後民主主義のもとで形成されてきた諸制度が、「グローバル・スタンダード」（世界的統一基準）や

「規制緩和」政策によって解体されようとしている今日、国民生活を守る視点からは「最低限保障」の重要性が一層高まってきている。その際、単純に所得または収入の大きさだけを論じていたのでは、現在の日本の庶民生活を、その外部から市場を通じて型枠のなかに押さえ込んでいる生活様式そのものの問題点を看過することに繋がりがかねない。最低生活保障の課題は、つとに生活様式（または生活構造）の点検や反省に求められなければならない。

イギリスの最低生活保障は、庶民生活の構造を考慮して、日本よりも複眼的に作られている点に特徴がある。商品経済社会である以上、結局は所得または収入の保障に行き着かざるを得ないのだが、そこに至る筋道が複数考案されており、そうした施策が総合されて最低生活を保障する仕組みになっている。以下、その仕組みの概略を説明することにしたい。

1) 所得援助 (Income Support) 制度

1988年から新たにスタートした公的扶助制度で、申請し易さを考慮することでステイグマ（恥辱感）を緩和した補足給付 (Supplementary Benefit) 制度を受け継いだものである。最低生活保障の中心的役割を担っている制度である。

グレート・ブリテンに居住する18歳以上の、週に16時間以上働いていない、この制度が定める基準額未満の収入（週給表示）しかない人を対象とする制度である。租税を財源とする非拠出制の制度である

国際・国内動向

ために、簡単な資力調査 (Means Test) を要件とするが、わが国の生活保護制度と違ってその要件はかなり緩やかである。すなわち、申請者がそのパートナーを含めて総額8,000ポンド(購買力平価でおよそ250万円)以上の資産(貯金・有価証券・不動産)を保有していると、受給資格が失われる。ただし、この資産には自分が住んでいる住宅は含まれない。資産が3,000ポンド(購買力平価でおよそ95万円)を超える場合には、資産250ポンド毎に週に1ポンドの収入があるものと見なされて、給付額がその分減額される。

また扶養義務者の範囲についても日本と違ってかなり狭く設定されており、親子関係(子供の年齢は原則として18歳未満まで)および夫婦に代表されるパートナー関係に限定されている。

表-1は、この制度の受給世帯数・受給者数の推移を見たものだが、1995年現在で567万世帯、977万3千人が受給している。この数は現在の日本の生活保護受給世帯数・受給者数のおよそ10倍に当たる。ちなみにイギリスの人口数、世帯数はともにわが国の約半分であるから、結局イギリスの公的扶助は日本のその約20倍の機能を果たしていることになる。表の最下欄に受給率(日本でいう人員保護率)を示しておいたが、それは1994年で17.4%に上っている。日本の生活保護制度の人員保護率が現在わずかに0.71%に過ぎないことと照らし合わせると、所得援助制度の果たしている役割の大きさが理解できる。イギリスでは6人に1人の割合で公的扶助の受給者が存在しているのである。

表には示さなかったが、受給者(申請者)の内訳を見ると、その31%が高齢者、30%が失業者、19%が単親者(母子世帯)、13%が障害者、7%が短期の疾病者・寡婦となっている。日本の生活保護と比較すると、労働能力の保有者がかなり高い割合で受給している点に特徴がある。傷病者の比率が低く、失業者が多く受給していることが顕著な特徴である。しかも29歳未満の若年失業者が49%もの多数を占めている。

2) 家族信用 (Family Credit) 制度

この制度は、所得援助制度が週に16時間以上働い

ている常勤労働者の貧困には対応できないために、考案された制度である。1988年以前は「家族所得補足」(Family Income Supplement)と呼ばれていた制度である。16歳未満の児童もしくは19歳未満の学生を1人以上養育している、週に16時間以上働いている、基準額以下の所得しかない労働者を対象とする社会保障給付であるが、自営業者も支給対象に含まれている。常勤で働いても最低生活をクリアできない問題は、本来的には低賃金問題に属し、解決の方法としては社会保障制度の対象外であるはずなのだが、現実には雇用形態の弾力化のもとで普通に起こり得る問題である。このように、「働く貧困者」にも対応しようとする姿勢を指向している点に、イギリス社会保障制度のもう1つの特徴がある。この制度は所得援助制度を補完するもう1つの公的扶助制度といえよう。

表-2に受給者(申請者)数の推移を示しておいたが、1995年現在で60万余世帯が受給している。この数値が現在の日本の生活保護受給世帯数にほぼ合致しているが、先に述べたようにイギリスの総世帯数は日本の約半分であるから、この制度だけでも日本の公的扶助の2倍の機能を果たしていることになる。

このようにイギリスでは、国民の最低生活保障に公的扶助制度の果たしている役割が非常に大きい。ここまで高い機能を発揮していると、日本の生活保護制度と質的に異なる機能を果たしていると言うべきであろう。しかし、これら2つの制度はあくまでも現金としての所得を保障する制度であるから、その意味において日本の公的扶助制度の延長線上にある。イギリスの最低生活保障に日本にはない特徴が認められるのは、むしろ以下の2つの制度に関してである。

3) 住宅給付 (Housing Benefit) 制度

この制度は、一定額以下の可処分所得(実収入から税・社会保険料を差し引いた手取り所得)しかない人に対して、その人が毎週支払っている家賃の一定割合を地方自治体が給付する制度であり、いわば「家賃補助制度」である。非拋出制の、資力調査を要件とする、非課税の給付である。家賃に限定されており、持ち家の場合の住宅に関するさまざまな経費

については適用されない。ただし水上生活者の船の繋留料と車上生活者の駐車料金は適用対象とされている。16,000ポンド（購買力平価で約500万円）以上の財産があると受給資格を失う。3,000ポンドから16,000ポンドまでの財産については、所得援助制度と同様に250ポンド毎に週に1ポンドの収入があるものと見なされる。

表-2に、他の低所得世帯向け社会保障給付の状況とともに、住宅給付の受給世帯数の推移を示しているが、1995年現在で473万4千世帯が受給している。受給率は20%を超えており、5軒に1軒がこの制度の恩恵を受けていることになる。しかも、この制度が支給する家賃の一定割合とは、公営住宅で平均87%、民間住宅で平均92%に達している。非常に高いレベルの給付が行なわれている。この制度だけで年間2兆3千億円（購買力平価で換算）が支給されている。

こうした制度はわが国にはない。住宅給付は、保守党政権下で低家賃の公営住宅建設が停止状態といえるほどに削減されたために、その穴埋めとして拡充されてきた制度だと評されている。確かにそれは、「住宅の公的責任」の墮落形態であるかも知れないが、「持ち家」政策（つまり住宅の自己責任）一辺倒の日本の住宅政策がもたらしている現状と照らし合わせて見れば雲泥の差である。わが国でこうした制度が形成されたとしても、持ち家取得者が大半を占める状況のもとでは、すぐにはあまり効力を発揮しないであろうが、民間アパートに住むひとり暮らしの若い勤労者や高齢者にとっては、大きな意味がある。低額年金の高齢者はもとより、若年単独世帯にも生活保護基準以下の所得で生活する人が相当多く認められるからである。

4) 地方税給付 (Council Tax Benefit) 制度

この制度は、地方自治体がその管轄内において個人の住宅の価値に応じて課す地方税（カウンスル・タックス、固定資産税）が、低所得者に対して減額される制度である。かつては「家賃割戻」制度とともに「地方税割戻」(Rate Rebate) 制度と呼ばれていたが、これが1990年に“Community Charge Benefit”に変更され、さらに1993年に現在の制度

に変更されたものである。実際には現金が支給されるのではなく、減額された地方税が請求される仕組みのものである。個々の減額の水準は低いが、表-2に示されているように非常に適用者が多い制度で、1995年現在562万4千世帯が受給している。受給率は24%に達しており、ほぼ4軒に1軒が受給していることになる。住宅給付が借家に住む低所得者の家賃に対応するのに対して、地方税給付は持ち家の低所得者の固定資産税に対応する制度となっている。この点にも、イギリスにおける「住宅の公的責任」の示し方の一端が窺える。

5) 制度の高い捕捉率

以上のように今日のイギリスでは、公的扶助制度による最低生活保障のほかに、家賃を補助したり固定資産税を減額したりすることで最低生活保障が達成されるように工夫されている。これ以外にも有名な「国民保健サービス」(National Health Service) が戦後すぐから発足しており、そこに加入する96%の国民は、一部の薬剤費を負担するだけで医療費の負担を心配することなく医療にかかれる仕組みになっている。またこの制度のもとで、ホームヘルプ事業や訪問看護事業も公費負担で行なわれている。現物のサービスとして給付される部分が大きいのである。

日本では、こうした生活の基盤部分が大幅に市場経済を通じて商品として提供される仕組みとなっており、それが今日では勤労者世帯にとっての長期的な生活課題であり続けると同時に、大きな家計の圧迫要因ともなっている。このようにイギリスと日本では、社会保障制度の充実度の相違を反映して、国民の生活の構造そのものがかかなり違ってきている。現在、課税最低限を引き下げる案が、政府によってイギリスとの比較において主張されているが、単純な金額だけの比較は全く以て非科学的に過ぎる。これもまた、貨幣の量の背後にある国民の生活のあり方を忘却した議論と言わねばならない。国民の最低生活の保障を真に構築しようと望む側が、政府と同じ轍を踏んではならない。

最後に、この小論で取り上げた諸制度が、どのくらい最低生活の保障に効果を発揮しているか、捕捉

国際・国内動向

率 (Take-Up Rate) を通じて検討することにした。表-3は各制度の捕捉率 (受給資格をもつ低所得世帯のうち何%の世帯が現に受給しているかを表示したもの) を、給付額で見た場合と受給世帯数で見た場合と、2通りに示したものである。一般的には後者で表すことが多いので、それに従うと、所得援助のそれは79%から88%に達している。以下、家族信用のそれは81%、住宅給付のそれは最も高く71%から80%となっている。

これはかなり最低生活の保障に成功していると言つて良いであろう。なぜならば、日本の生活保護制度の捕捉率は非常に甘く見積もっても15%程度、辛く見積もれば5%程度と推計されているからであ

る。受給する権利を有する貧困世帯の実に90%近くが救済から漏れてしまっているのだ。生活保護行政は1割行政だといって良い。従来、職安行政が2割と言われてきたが、それよりもずっと低いのだ。このような大量の「貧困の放置」を前に、生活基盤の保障を主張することなど虚しいかも知れない。直接的に生活保護制度の機能を高めることこそが重要であるのかも知れない。しかし早晚、貨幣の入り口の所で (つまり所得の大きさだけで) 最低生活の保障を考える時代は去るであろう。消費の自由度を高め、生活の見通しを持てる状況を作るための最低保障の方策が必要とされるに違いない。

(理事・大正大学助教授)

表-1 所得援助の受給世帯数・受給者数の推移

(単位: 万人、%)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
受給世帯数 (受給者本人)	418.0	448.7	508.8	564.3	567.5	567.0
パートナー (配偶者)	69.1	76.3	89.1	101.6	99.2	94.5
11歳未満の児童	159.1	184.2	208.8	226.2	224.6	220.8
11歳~15歳の児童	45.4	52.6	61.5	70.4	73.4	74.9
16歳~17歳の被扶養者	9.0	11.0	14.5	16.1	16.3	16.2
18歳以上の被扶養者	1.6	1.9	2.7	3.7	4.1	3.8
受給者総数	702.2	774.7	885.3	982.2	985.2	977.3
受給率 (人員保護率)	12.6	13.8	15.7	17.4	17.4	

資料) "Social Security Statistics 1996" HMSO, 1996. P. 17より作成。

表-2 低所得世帯向け社会保障給付の給付率の推移

(単位: 万世帯、%)

	実 数					給 付 率				
	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	91年	92年	93年	94年	95年
家族信用	34.7	39.7	48.8	55.1	60.8	1.5	1.8	2.1	2.4	2.6
所得援助	448.7	508.8	564.3	567.5	567.0	20.0	22.5	24.7	24.6	24.3
住宅給付	403.0	432.5	453.3	465.0	473.4	18.0	19.1	19.8	20.1	20.3
地方税給付	(633.4)	(655.0)	525.2	549.7	562.4	(28.3)	(28.9)	23.0	23.8	24.1
全世帯数	2,240	2,263	2,286	2,310	2,333	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料) "Social Security Statistics 1996" HMSO, 1996. P. 9, 46, 69.

"Social Security Statistics 1994" HMSO, 1996. P. 71.

"Social Trends 26" HMSO, 1996. P. 50. より作成。

注) 全世帯数は91年と94年以外は作成者の推計値。

表-3 低所得世帯向け社会保障給付の捕捉率 (1993-94年)

(単位: 億£、£、万世帯、%)

	所得援助	家族信用	住宅給付	地方税給付
<給付額でみた場合>				
申請額の総計	131.1億£	9.9億£	77.4億£	17.5億£
未請求額の範囲	7.4~16.6〃	2.3〃	2.3~6.9〃	3.9~6.3〃
捕捉率	89~95%	81%	92~97%	74~82%
平均給付額 (週当り)	47.90£	43.20£	32.55£	6.24£
平均未請求額 (〃)	22.85〃	24.00〃	21.45〃	5.54〃
<受給世帯数でみた場合>				
受給世帯数	526万世帯	44万世帯	457万世帯	540万世帯
有資格で未受給世帯の数	72~139〃	18〃	20~61〃	134~217〃
捕捉率	79~88%	81%	88~96%	71~80%
漏救率	12~21〃	19%	4~12〃	20~29〃

資料) "Social Security Statistics 1996" HMSO, 1996. P. 305-306より作成。

街づくりと地域経済の振興をめざす 共同の取組み

亀原 義明

はじめに

守口市は、大阪市の東隣に接する人口15,6千人／面積12,73km²の都市である。戦前からメリヤスの集積地で、その集積の上に重層的に中小零細企業の電気・機械・印刷・化学などとサービス業の集積（法人に限ってみると、1950年に133社／従業員3,376人が1995年に3,699社／50,674人）が始まり、70年代の高度成長期をピークにして現在は、大企業（松下と三洋両本社）と中小企業10,306事業所が混在した街である。

2回の「産業空洞化」を経験して

私たちの街は、2回の「産業空洞化」を経験した。その第1は70年代から東洋紡績や丸善マシンなどの繊維関係と機械金属産業を中心に海外（アジア）に進出し、産業構造の再編「産業の空洞化」がすすみ、家電産業が地域産業の中心に位置した。

第2の空洞化は、松下や三洋など家電産業の大企業は、オイルショックの下で労働者を常勤雇用から不安定雇用「パート・アルバイト」労働者に転換し、かつ「ME化」を進め地域の労働力の需要と供給のバランスを崩し、労働条件を大幅に切り下げた。

80年代には、松下や三洋は一層の海外進出（海外の労働者雇用比を松下246%、三洋140%を行い、「パート・アルバイト」の大量「解雇」を強行した。その結果、地域の「産業空洞化」が極端に進んだ。

この「産業空洞化」に追い討ちをかけているのが、90年代不況である。

この不況は、過剰生産だけが原因ではなく、バブルの崩壊、巨額の不良債権による金融不況が重なる複合的不況で、この不況克服の為として、大企業などがリストラを強行し、さらに、政府や自治体までもが「行革」と称して住民負担を強化したことが事態をより深刻化した。

他方、自民党政府の求めにそって守口市は、大型公共投資を強行したり「大規模店」の進出（現在進出予想計画実施されると全体の売場面積で、1、2種の大型店が70%を越える）を促進し、これによって、雇用が削減され、賃金や下請け単価が切り下げられた。また小売店（88年2280店／従業員8234人、98年1832店／従業員8025人448店減）が大幅に減少した。その結果、消費が大幅に冷え込んでいる。

合わせて借金による公共投資（生涯学習センタームープ21・市民会館と健康管理センター etc.）は、