

Ⅱ 国民生活の再構築—最低生計費の算定

1. 抵抗線としての最低生計費の必要性

今日、わが国では貧困ライン＝最低生活基準が存在していないと言っても過言ではない。「構造改革」の下で、社会保障や社会福祉制度への攻撃がますます激しさを増している。社会保障制度の本丸とも言うべき生活保護制度への攻撃は、2004年から高齢加算の削減・廃止、2005年からは母子加算の削減・廃止として、断行されている。また、2007年には厚生労働省の「生活扶助基準に関する検討会」において、生活扶助基準そのものの引き下げや級地の見直しなどが答申された（反対運動の中、その実施は先送りされている）。

低所得層が増大し、保護基準以下はあり得ないはずなのに、保護基準以下の人々が増していく、それは、抵抗線としての最低生活基準が存在しないことを意味している。そしてまた、その中で、保護基準そのものを引き下げているのである。ますます多くの低所得層が生活保護から漏れて、隠蔽された形で膨大に存在することになる。それは、国民の生活の崩壊を食い止める防波堤としてあるいは抵抗線としての貧困ライン＝最低生活基準が存在しないことを意味している。

国民生活の崩壊が進んでいる中で、その崩壊を食い止め、国民の連帯と安寧を図るためには、国民の「最低生活の岩盤」の構築が緊急の課題である。「最低生活の岩盤」こそは、ここで算定される「最低生計費」を機軸として構築されるものである。この「最低生計費」は、最低賃金、生活保護基準、最低保障年金、課税最低限、保険料の減免、就学援助、生活福祉資金などの「目安」となる性格のものである。

また、これまで、運動の要求の「目安」として生活保護基準を用いる場合が多かったが、高齢加算や母子加算の段階的削減から廃止、そしてまた、保護基準そのものの引き下げや級地の見直しが図られようとしているとき、もはや既

存の保護基準では、「目安」となることが適切であるとは言えなくなってきた。新しい要求の目標が必要となっている。その目標こそが、ここで算定される「最低生計費」と考えた。

2. 最低生活＝「人間らしい生活」の考え方

最低生活とは何かを考えることは、また貧困とは何かを考えることである。貧困の考え方によって最低生活もまた変わってくるからである。ここでは、まず、貧困の概念が拡大してきたこと、つまり、絶対的貧困論から相対的貧困論に変わってきたことに注目している。次に、今日、相対的貧困論の影響力が強いのであるが、その「あいまい性」も顕在化している点が重要となる。そのあいまい性を克服するために、新たな貧困の考え方が求められている。その新たな貧困の考え方として、アマルティア・センの貧困論が大変示唆的である。ここでは、センの考え方に基づいて、「人間らしい生活」の意味内容を最低限必要な「生活の質」としてとらえている。

(1) 貧困概念の拡大—絶対的貧困論から相対的貧困論へ—

最も古典的な貧困の考え方は、いわゆる絶対的貧困論であり、「食えるか食えないか」といった主には食費を中心に考えるものである。その考え方は、19世紀末のB. S. ラウンツリーが最低生活費を算定する際に、その費目の内容の想定に示されている。例えば、食費については新鮮な生肉が含まれていないこと、健康体の被救恤者に対する必要としている食物より、いささか切りつめたものになっている（B. S. ラウンツリー著、長沼弘毅訳『貧乏研究』（榊千城、1970年、119頁）。また、雑費については主に靴、衣服、燃料を想定している。したがって旅行、慰安、贅沢、病氣、葬式などの場合を、いっさい考慮せず、ただ健康時における肉体的能率の保持だけに焦点を合わせているものである（前掲『貧乏研究』125頁）。こうした貧困の考え方

首都圏最低生活費試算調査プロジェクト報告書

は、「食えるか食えないか」といったいわば飢餓水準あるいは生物的生存水準をもって貧困とするといった考え方である。

それに対して相対的貧困の考え方は、産業の発展や社会・文化の発展によって貧困ライン＝最低生活基準が変化するという考え方になっている。例えば、産業の発展は大量生産された新しい財貨やサービスをつぎからつぎへと生みだし、国民はそれを新しい生活様式や慣習として受け入れ、国民経済は拡大再生産していったと考えられる。また、共働きや交代制勤務、長時間労働といった労働の全般的社会化は、それに対応する消費生活の全般的社会化をもたらしたと考えられる。それは、家庭内の家事・育児労働の社会化＝外部化・商品化といえるものであり、それまで商品化されなかった家事・育児労働が、さまざまな姿をとりつつ、商品化され市場化された商品やサービスという形をとるようになる。あるいはまた、商品経済の進展は、直接的な人間関係を希薄化し、代わって貨幣や商品を媒介とした貨幣的人間関係が強まり、それだけ冠婚葬祭などの交際費の支出を増大させることになる。余暇・娯楽・スポーツにおいても、直接参加型が減少し、商業化された観光・行楽、娯楽施設、リゾート施設の利用が増加し、それだけ商品化が進み教養娯楽費がかさむことになる。以上のように、現代の生活様式は、産業の発展やそれにとまなう労働の在り方、そしてそれが家族や地域社会の変化をとまないながら、必要とされる生活手段の商品化を進めているところに特徴がある。それは、商品を通した人々の間接的な相互依存関係を形成しているという意味で、生活の間接的な「社会化」といえる。

また、生活の一般的条件・基盤＝「生活基盤」(社会的共同生活手段)についても、産業の発展は、都市化と環境破壊をもたらし、光熱や水道といったものも、かつてのように自然の恵みとして享受していたものが料金の支払いによって社会的に供給されるようになる。教育にしても、高度に発展した社会や産業に必要とされる知識や人格の形成にかつてよりも高い教育を必要としている。住宅をとってみても、多くの国民は

仕事を求めて住み慣れた故郷を離れ、大都会で新たな家庭を築くためには、土地・住宅の購入をはじめとした家財道具などの初期費用を必要とする。これら「生活基盤」の確保の仕方は、生活の直接的な「社会化」＝「共同化」といえる。本来的には、それは人間の存立、したがってまた社会の存立に関わることから社会的性格が強く、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。

更にまた、家族の縮小や地域社会の崩壊は、その相互扶助機能の脆弱化をもたらし、それに代わって社会保障や社会福祉諸制度の必要性を増したと考えられる。これら社会制度の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、社会保障制度から現金や現物、サービスという形をとって社会的給付が、個々の家計に入り込んでくる。これらもまた、生活の直接的な「社会化」＝「共同化」ということができる。

しかしまた、これら生活の直接的「社会化」の在り方が、80年代の臨調「行革」そして95年以降今日に至る「構造改革」のもとで、「受益者負担主義」が強化され、生活基盤や社会保障諸制度に関わる政府の政策が、直接個々の家計の負担に反映されることになる。税金や保険料の増大、健康保険や介護保険、障害者自立支援制度による窓口負担の増大、持ち家政策や教育政策による住宅ローン返済、教育ローン返済という形で現れている。こうした今日の生活の直接的「社会化」は、それらの多くの部門での規制緩和や民営化・商品化を押し進め、「現代的・資本主義的社会化」に転化したといえることができる。

今日の高度に発展した社会においては、家族・地域社会や生活手段の変化をもたらし、それが生活様式の変化となって現れているのである。このような生活様式の変化は、大都会で生活する労働者やサラリーマン世帯で最初に見られたことであるが、デモンストレーション効果により、それ以外の地域や世帯にも波及し、現代の

生活様式として確立していったと考えられる。この現代の生活様式を満たす生活水準として「社会慣習的生活水準」が形成されているのである。したがってまた、貧困ライン＝最低生活基準は、時代や社会とともに変化する生活様式を最低限満たすようなものとして考えられるようになったのである。

こうした時代や社会にたいして相対的な貧困観は、P. タウンゼントの「相対的剥奪 relative deprivation」(P. タウンゼント「相対的剥奪としての貧困」、D. ウィッダーバーン編著、高山武志訳『イギリスにおける貧困概念』光生館、1977年)の考え方に代表的にみられるものである。

そうした考え方はまた、1960年の朝日訴訟第1審判決にもみられる。「健康で文化的な最低限度の生活」とは「それ自体各国の社会的文化的発達程度、国民経済力、国民所得、国民の生活感情等によって左右されるものであり、したがってその具体的な内容は決して固定的なものではなく通常は絶えず進展向上しつつあるものとする」としている。また、1967年の最高裁判決においても「健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的な内容は、文化の発達、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量してはじめて決定できるものである」としている。これらの判決に見られる考え方は、時代や社会とともに変化する貧困ライン＝最低生活基準の考え方をよく示していると考えられる。

(2)相対的貧困論のあいまい性とその克服

しかし、相対的貧困論の考え方には、いくつかのあいまい性が存在する。第1に、今日、相対的貧困論に基づく公的な貧困ライン＝最低生活基準である生活保護基準は、水準均衡方式によって算定されているが、これは一般世帯との対比で算定されているため、その具体的な内容が明示されないといったあいまい性が存在する。第2に、対比する対象の取り方が、一般世帯の平均なのか、一般世帯の低所得層なのか、どういう基準で選択するのかがあいまいである。仮

に一般世帯の第1・十分位とか第1・五分位階級を対象として選択し、それとの対比でもって保護基準が高いとした場合、その一般世帯低所得層の生活は「健康で文化的な最低限度の生活」といえるのかがきわめてあいまいであり、根拠が存在しないのである。第3に、相対的貧困論とはいえ、一定の社会一定の時代には、その社会その時代の生活様式が存在し、それに対応した「社会慣習的生活水準」が存在するものと考えられる。その意味では「絶対的」なのである。その点があいまいなのである。第4に、相対的貧困論に基づく水準均衡方式は国民所得が向上していくことを想定していると考えられるが、今日のように国民所得が低下している場合に、それとともに貧困ライン＝最低生活基準を下げる根拠になりうるのかがあいまいである。

相対的貧困論の考え方からすれば、その時代その社会の生活様式を反映した「社会慣習的生活水準」が存在することになると考えられる。しかし、その「貧困」の状態とは、「単にあるものが欠如した状態」ではないだろう。そこには「あるべきもの、あるはずのものが欠如している・奪われている状態」といった一定の欲求水準の存在が、暗黙のうちに前提されているものと考えられる。そのあいまい性を克服するための考え方がアマルティア・センによって提示されている。

センとタウンゼントとの論争は、相対的貧困論のそのあいまい性をめぐるものであったと考えられる。この論争から相対的貧困論のあいまい性を克服する論点が明らかになるものと考えられる。

センは「絶対・相対の間のやりとりは、同じ機能を満たすために必要になる財が多様であることに関連している(例えば、「コミュニティの暮らしに参加する」とか、アダム・スミスの「恥をかくことなく人前にでられるか」といった機能を達成するにも、豊かな国ではより多くの財が必要になる)。(アマルティア・セン著、池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』岩波書店、1999年、189頁、以下、センの考え方は、主にこの書による)と述べている。

首都圏最低生計費試算調査プロジェクト報告書

タウンゼントは、ラウントリーの絶対的貧困論を批判して、時代や社会とともに生活様式や慣習、社会活動が変化するのに伴う財の多様性に着目したのに対し、センは、その多様性は生活の「機能」を達成するための財の多様性にあるとしているのである。

(3) 「人間らしい生活」・最低限必要な「生活の質」とは

さて、センがいうところの生活の「機能」とは、「ある状態になったり、何かをすること」であるとし、生活は相互に関連する「機能」によって構成されているとしている。つまり、所得が高いとか低いとか言った場合、その所得で「どういったことができるのか」「どういった状態になれるのか」といった生活の実態が不明である。その所得によって達成できる「生活の質」が問題とならなければならない。ここでは、センの生活の「機能」をより分かりやすい「生活の質」に置き換えている。

第1に、「適切な栄養をえているか」「雨露をしのぐことができるか」「避けられる病気にかかっていないか」「健康状態にあるか」といった基本的な健康・生命を維持するための「生活の質」を確保すること。

第2に、「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られるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活に参加しているか」といった社会・文化的な「生活の質」を確保すること。

上記の「生活の質」は憲法25条が規定する「健康で文化的な最低限度の生活」の意味内容であると考えた。つまり、上記の「生活の質」は、「健康で文化的な最低限度の生活」の意味内容について、一歩踏み込んだ解釈をするものであり、それを達成するための目的が明示されているのである。

相対的概念という意味で言えば、上記の「生活の質」を達成するためのさまざまな財やサービスが、時代とともに社会とともに変化することである。しかし、上記の「生活の質」そのものは、歴史的にも社会的にも変わらない

「絶対的」なものであると考える。

言うまでもなく、個々人が自分の価値や目的あるいは人生設計を選択し、それに向かって活動することは自由（「積極的自由」）である。その意味では価値や目的、人生設計は多様化するのである。そうした各人が選択した価値や目的あるいは人生設計が、その人の「人格」を形成することになる。しかし、人格は、それを取り巻く社会的・経済的あるいは文化的環境によって、影響を受けることが多いのである。低所得層や貧困層は、特に長い人生の中でさまざまな大切なものを失いながら生きていく場合が多いであろう。その悲哀ははかりしれないものがある。また、個々人が置かれている貧困や差別や身体的・精神的状態の違いによって、自分自身の欲求・価値・目的を抑制する可能性も高いのである。価値の多様性よりは、こうした個々人が置かれている身体的・精神的特徴の多様性や、貧困や差別などの社会的状況の多様性に配慮する必要があるのである。そうした人格を取り巻く環境・状況の改善なくして、個々人の自由は保障されないと考えるのである。言い換えるならば、貧困からの自由としての最低生活の保障、差別からの自由、身体的・精神的状況からの自由といった「消極的自由」（「何々からの自由」として「何々からの解放」を意味している）が、公共政策によって実現されてこそ、積極的な自分自身の選択した価値や目的に向かって活動する自由が保障されるのである。

(4) 「生活の質」を達成する最低生計費とは

「人間らしい生活」というのは、上記の最低限必要な「生活の質」を達成することである。そのためには、最低限の「所得」が必要であることはいうまでもないが、個々人の身体的・精神的特徴の違いや人々が置かれている社会状況の違いといった人間存在の多様性に配慮してはじめて、人々を等しく取り扱う「公平」性が確保でき、それによって「人間らしい生活」が実現されるものである。また、その上で、個々人の価値や目的、人生設計を選択する自由が保障されるものであるが、「人間らしい生活」を考える

場合にも、その積極的自由の余地を最低限保障するものでなければ、個々人の人格の形成や発達を保障するものとはならないと考えた。

つまり、以下で試算される「最低生計費」なるものは、それ以上でも以下でもないといった最低生活の費用 (minimum cost) というものではなく、一定の幅がある最低基準 (minimum standard) と考えたのである。それは、社会経済や文化の発展につれて、「生活の質」を達成するための財やサービスが変化していくことはもちろんのこと、人間としての発達や自由が保障されるものでなければならぬと考えたからである。それに対する社会的合意がどこまで形成されるかが問題であるが、この試算では、個々人の価値や目的、人生設計を選択する自由の幅として「こづかい」なる名称をもちいてきわめてつつましい額であるが計上している。また、

人間存在の多様性への配慮として、個々人の身体的・精神的特徴の違いや置かれている社会状況の違いの幅として「予備費」なる名称を用いて計上した。

3. 算定の前提

最低生計費は、その前提として社会保障・社会福祉諸制度、住宅や教育などの「生活基盤」の確保のための諸制度、人権保障や平和であることが必要である。本来、そうした総合的なナショナルミニマムが必要である。それとの関連においてはじめて「最低生計費」は試算される。ここでは、現在あるこれら社会諸制度や社会状況を前提として「最低生計費」を試算した。従って、これら社会諸制度が変われば、「最低生計費」も変わる性格のものである。