

生活保護制度の枠内における失業者への支援についていえば、学校を卒業してすぐ失業する若者についても、支給を行うことが考えられる。既に強調したように、失業保険制度で給付を受けるためには、保険料を拠出していた（すなわち就労経験）ことが条件になっている。新卒の若者は就労経験がないが、それは本人の責任ではない。高い失業率に悩む若年層の経済困難を救済するには、生活保護制度からの支給が一案である。似たような制度は既にオーストラリアで導入されている。

5. 最低賃金制度の特色

低所得階級の経済支援策として有効な方法は、被雇用者に関していえば最低賃金額のアップである。自営業者における低所得については、ここでは考慮の対象外とする。自営業者の所得分配の不平等度が賃金労働者のそれよりも相当高いので、自営業者の低所得問題も無視はできない。しかし、自営業者の低所得者については、考慮せねばならないことが数多くあるので、別の機会に譲りたい。

低賃金の労働者は一体どの位いるのだろうか。わが国の最低賃金額は国際的にみてどの程度の位置にいるのだろうか。それらを示すものとして、衝撃的な事実が表 1 によってわかる。表 1 は、OECD 諸国において、1 時間あたり最低賃金額、平均賃金額との比較、最賃以下の賃金しか受けていない人の比率、を示したものである。この表は購買力平価によって評価されているので、共通の基盤で比較が可能である。

表 1 でわかることは、わが国の最低賃金は、OECD 諸国の中でそのレベルに関して、相当の下位にある点である。最賃額について 11 ヶ国の中で下から 3 番目、最賃が平均賃金との比較ではどの程度に定められているかは最下位、最賃以下にいる労働者の比率において下から 2 番目、である。3 つの基準において、相当な劣位であることが明白である。

最賃額では最高レベルのベルギーの約半額、平均賃金との相对比较では最高レベルを誇るフランスの約 54%、最賃以下の労働者の比率は約 10% 存在している。最低賃金額の設定が相当抑えられているし、むしろ低すぎるといってよい。しかも、低すぎるのにもかわからず、最賃以下の賃金しか受けてない人が約 1 割も存在する。わが国では未満率とも呼ばれているが、20% という数字に達しているとの指摘もある。この数字の推定は難しいが、10~20% の数字は、そもそも最低賃金法が規則通り機能していないことを意味しており、最低賃金法はザル法といわれても仕方がない。

もう1つの衝撃的な数字は表2によって示される。これは生活保護制度の支給額と、最低賃金法から計算される月額賃金額を比較したものである。この表によると、1980年あたりから最低賃金額の方が、生活保護制度による支給額よりも低くなっていることがわかる。

この事実は次の2点から異常である。第一に、生活保護制度による支給額は、人が最低生きていけるだけの生活費保障を念頭にしている。もとより、最低生活水準の設定は様々な要因がからむだけに、簡単な作業ではないが、最低賃金額が生活保護支給額より低いということは、最賃が生きていくだけの生活費を支給していないといえる。

第二に、最低賃金を受け取る人は労働をしているのに対して、生活保護を受けている人は労働をしていない人が圧倒的に多い。高齢者や傷病者はその可能性が高いのである。労働している人の受け取り分が、労働していない人のそれより低いのは、人間心理として理解が困難であるし、勤労へのインセンティブとして大きなマイナスである。

これら2つの理由により、本来ならば最低賃金額の方が、生活保護支給額よりも高いのが正常である。私自身の判断は、生活保護支給額がやや高すぎることも一因であるが、最低賃金額が低すぎるのが最大の理由になっている。他の先進諸国との比較においても低すぎたわが国の最低賃金額なので、最賃額の上昇策は緊急を要することである。

6. なぜ最低賃金額は低いのか

わが国の最低賃金額がなぜ低いのか、ここで検討しておこう。そのためには、まず歴史的な経緯をたどる必要がある。それに関しては有沢・藤縄(1972)、神代(2000)、等が参考になる。

もっとも重要なことは、わが国の最低賃金額の決定は、必ずしも労働者の賃金支払いによって、国民の最低生活水準の保障を目的としたものではなかった、ということである。最低賃金制度をよく知らない人にとって、最低賃金というのは人が最低生きていけるだけの所得を保障する制度と思われがちである。なぜならば、単身者を想定すれば、一人で働いて賃金を得るのであるから、もし賃金が低すぎれば生活できない。それを防ぐために最低生きていけるだけの所得保障を、最低賃金制度は目的としているのではないかと想像できる。

この想像が間違いであることは、次の事情によって明らかになる。第一に、単身者とい

う想定があてはまらない。特に最低賃金あたりにいる単身者には若者が多く、若者はたとえ独身であっても、親と同居しておれば生活費はさほどかからないし、親の経済支援があるだろう。この伝統は今でも生きており、橋木(2002a)や山田(1999)によって、家族間の経済支援が語られている。特に山田の命名による「パラサイト・シングル」は記憶に新しく、親が若者に経済支援してきたし、今でもしているのである。

第二に、最低賃金あたりにいるもう一つのグループは、女性のパート・タイマーである。日本では男性よりも女性、フル・タイマーよりもパート・タイマーの賃金が低いが、女性のパート・タイマーの大半は既婚者なので、夫に所得がある。従って、妻の賃金が相当低くとも、夫妻の合計所得は低くなく、平均所得よりもやや高い可能性が高い。

このように、最低賃金あたりにいる人達の賃金支払いであっても、生活困窮には至らないだろうという事実が、最低賃金額を高くすることに労使ともに熱心でなかった。

第三に、最低賃金の決定に際して、できるだけ労働費用を抑制して、企業の経営に寄与すべしとの配慮が働いていた。この配慮は戦後一貫として続いてきたので、経済優先、ないし企業優先の伝統が生きていた。特に不景気の時に、最低賃金の上昇によって、最悪企業が倒産することがあってはならない、ということが根幹にあった。これらの配慮は、最賃を決定する審議会の構成メンバーである経営者、労働組合、中立委員の合意であった。

第四に、日本は社会主義国家ではなく、資本主義・市場原理の経済なので、経済原則は市場の決定する賃金に信頼をおいている。市場の決定する賃金水準を大きく変えることは、市場原理の原則に反するとみなされている。もう少し具体的にいえば、一部の労働者の企業への貢献度、すなわち生産性は相当に低いので、賃金は相当低くならざるをえない、とみなされている。従って、最低賃金のレベルも市場のなす結果と多くの人判断するので、それを大きく変えようとしなない。もとより、一部の労働者の生産性が本当に低いかどうかは、検証の必要がある。

第五に、本来ならば賃金を高くすることを要望する労働側の代表は、大企業の男子フル・タイマーが中心の労働組合から成っている。それらの人の平均賃金は相当高く、最低賃金あたりにいる非労働組合員の賃金上昇策にさほどの関心がない。やや皮肉と誇張を込めていえば、最低賃金を高くすることによって、自分達の賃金が逆に低下に追い込まれるかもしれないことを恐れているかもしれない。

7. 最低賃金を上げるための政策措置

最低賃金額を上げるには、最低審議会における決定が必要である。最賃の決定は、産業別と地域別の二つの要因が考慮されている。産業と地域によって平均賃金レベルが異なるからである。

具体的な政策を論じることも大切であるが、もっとも重要なことは、賃金への基本的な見方を根本的に変更することにあると、私は思う。それは働くことの代償としての賃金は、労働者の貢献度に応じて決定されることは当然であるが、同時にその人が最低限、できればそこそこの生活を一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。

既に述べたように、わが国の最低賃金額は後者の精神に欠けていた。すなわち、最賃が一人で生活できるための資金を提供してなかったのである。若者の経済自立を促すためにも、既婚女性が夫に経済的な過剰依存する程度を下げるためにも、そして低い賃金にいる人の勤労意欲を高めるためにも、最低賃金を上げる政策が必要である。

最低賃金制度を充実する政策、例えば最低賃金額を上昇させたり、最低賃金額以下の賃金しか払っていない企業への罰則適用や監視活動は、わが国ではなかなか実行されない。特に現今のように企業が不振であれば、労働費用のコスト上昇の原因になる最賃額の上昇策に企業は賛成しない。罰則や監視の問題は、本音と建前を巧妙に区別する風土一般を打破することがない限り、わが国の風土一般に関係することなので、最低賃金法の遵守だけを目指すのは不可能である。

問題は企業側と労働組合の態度である。最低賃金額を上げると、企業の雇用能力を下げることになるので、新しい人を採用することにネガティブな誘因になるし、最悪の場合には既に雇用されている労働者の解雇を余儀なくされるとして、企業側は賛成しない。労働組合側も、もし最賃の上昇があれば、自分達の雇用や賃金に悪影響があるかもしれず、双手を上げて賛成しないのである。

経済学の世界、特に英米の経済学では、最低賃金制度の存在が、雇用や賃金分配に与える効果について、相当な数の研究蓄積と論争がある。わが国でもいくつかの研究例はあるが、例えば安部(2001)、最賃に関する関心がないのか、研究の成果はさほどない。

ここで簡単に英米でなされた最低賃金に関する研究成果を簡単にサーベイしておこう。アメリカでも最大の関心は、最低賃金が上げられれば、雇用が減るのではないかというこ

とである。特に最賃あたりにいるのは10代の若者が中心なので、若者の雇用増加に悪影響があるかどうか論争の種になった。

学問上のみならず、メディアや政治・行政府まで含めた論争は、Card and Krueger(1995)に始まるものである。もとよりCard and Kruegerの研究以前にも、アメリカでは最賃の上昇による若者のマイナスの雇用弾性値の推計は数多くあった。それらの数字については、Brown, Gilroy and Kohen(1982)、Brown(1999)によって知ることができる。1980年代以前の計測によれば、最低賃金が10%上昇すれば、1~3%の若者の雇用削減につながるとされていた。最近の数字は1%より小さくなっており、雇用への悪影響の程度はさらに小さいといえる。

Card and Krueger(1995)の主張でもっとも斬新な点は、最低賃金の上昇があったとき、普通であれば雇用が削減されると想定するし、実態経済もそれを支持していたが、逆に雇用が増加する可能性のあることを示したことにある。その論拠はいわゆる「需要独占モデル」の適用にある。賃金の上昇によって労働供給が増加し、その増加が労働需要の減少を上まわる場合があるからである。ただし、もし最賃が上がりすぎれば、雇用の減少につながることは通念と同じである。Card and Kruegerは、1989年から91年までに最賃が上げられた州の統計を用いて、現実の雇用が増加したことを示した。

Card and Kruegerの結論の持つ意味は大きい。なぜならば、最賃の上昇によって低所得者の所得は上がるのに加えて、雇用も増加するのであるから、一挙両得の効果があるといえる。ただし、Card and Kruegerの推計に対して、様々な批判がなされたし、既に述べたように論争にまで発展した。残念ながら日本の推計例はなく、数多いアメリカの推計結果だけに注目せねばならず、残念であると言わざるをえない。

雇用への効果以外にも、最低賃金制度は様々な経済効果がある。それを簡単にまとめておこう。

- (1) 最低賃金以下の賃金しか受け取っていない労働者、あるいは支払っていない企業の問題と、最低賃金よりほんの少しだけ高い労働者への需要が高まることがある。これらの意味を知る必要がある。
- (2) 最賃の上げによる労働費用の増加を抑えるために、労働時間の減少が発生するかもしれない。あるいは製品価格の上昇という転嫁があるかもしれない。
- (3) 最賃の上昇は賃金分配の平等化に貢献するということが、英米の研究によってわかっている。例えば、DiNardo et al.(1996)、Card and Krueger(1995)、Machin and

Manning(1994)参照。この事実のもっている意義は大きい。なぜならば、1980年代と90年代の英米は賃金分配の不平等化が相当進んだ時期であっただけに、それを是正するための政策の一つとして、最低賃金の上昇という手段があることを示している。

わが国における最低賃金制度の充実が、どの程度雇用や賃金分配にどのような影響があるのかを推計した上で、具体的な制度の改革案を示す必要がある。本稿で示されたようにわが国の最低賃制度の未発達振りは問題である。少なくとも現在以上に最賃額を上げなければならないことは確実である。そのためには、経営側の決断はいうにおよばず、労働側の決断にも期待が集まる。なぜ労働側かといえば、雇用されている労働者のわずかながらの賃金削減も必要かもしれないからである。

8. まとめ

失業する人、低所得の人、あるいは働けない人、といった所得の低い人に対する所得支持政策を論じてみた。それらを機能させる制度として、失業保険制度、生活保護制度、最低賃金制度があるが、わが国ではそれらの制度が不十分であることを示した。"Welfare to work," "Work first"を旗印に、わが国でもこれらの制度の充実に反対の意見は強い。特にアメリカでの福祉改革の成功例に立脚して、この種の声は強いが、アメリカの例はさほど参考にならないことを示した。

わが国の生活保護制度と最低賃金制度の問題点を指摘した上で、いくつかの改革案を示した。生活保護制度については橘木(2000)で論じた。基本の策は、制度による支給を受ける人の数をもっと増加させる必要はあるが、支給額については減額の措置があつてよい。失業保険制度の改革案については、橘木(2001,2002b)で詳しく論じたので、関心のある方はそれを参照してほしい。基本の策は、失業保険制度への加入者を増加させ、かつ支給条件を手厚くする必要がある。最低賃金制度の充実は早急になさなければならないが、具体的な改革案はともかく、もっとも重要な改革は最賃の基本性格を変えることである。それは最低賃金は国民一人一人の生活水準を保障する目的もある、という点を基本性格の一つとして定着させるべきである。家族と企業がセーフティ・ネットの提供者として役割を低下させているだけに、公共政策の役割への期待は高まっている。

表2 地域最賃と生活保護の比較

| 東京地域別最低賃金額の推移 | | | 生活保護(東京・18最単身) | | | 最賃と生保の比較 | |
|---------------|-------|----------------|----------------|--------|--------------|--------------|--------------|
| 年 | 日額 | 年より23日計 (算) | 生活扶助 | 住宅扶助 | 生活扶助 +住宅扶 | した最賃額の割 合 | 最賃と生 保の差額 |
| 1975 | 2,063 | 51,575 | 29,962 | 14,200 | 44,162 | 116.79% | 7,413 |
| 80 | 2,991 | 74,775 | 50,069 | 26,600 | 76,669 | 97.53% | -1,894 |
| 85 | 3,691 | 92,275 | 64,595 | 32,300 | 96,895 | 95.23% | -4,620 |
| 90 | 4,357 | 100,211 | 74,198 | 39,200 | 113,398 | 88.37% | -13,187 |
| 95 | 5,144 | 118,312 | 83,706 | 49,900 | 133,606 | 88.55% | -15,294 |
| 2000 | 5,559 | 127,857 | 87,684 | 53,500 | 141,184 | 90.56% | -13,327 |

出所：黒川・小越(2002)

表1 最低賃金額に関する国際比較 (1997年のポンド表示)

| | 購買力平価に基づいて評価された時間あたり最低賃金額 | フルタイムの中位の賃金に対する最低賃金の比率(%) | 最低賃金以下の賃金しか受け取っていない人の労働者比率(%) |
|----------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| ベルギー | 4.56 | 50 | 4 |
| カナダ | 3.80 | 40 | 5 |
| フランス | 3.97 | 57 | 12 |
| 日本 | 2.41 | 31 | 10 |
| オランダ | 4.27 | 49 | 4 |
| ニュージーランド | 3.18 | 46 | 1 |
| ポルトガル | 1.65 | - | 5 |
| スペイン | 2.10 | 32 | 2 |
| U.S.A | 3.67 | 38 | 5 |

出所: D. Metcalf (1999)

参考文献

- 安部由紀子(2001) “地域別最低賃金がパート賃金に与える影響”, 猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第9章, 東京大学出版会, pp.259-302.
- 黒川俊雄・小越洋之助(2002) 『ナショナル・ミニマムの軸となる最賃制』大月書店
- 後藤玲子(2000) “公的扶助,” 藤田伍一・塩谷裕一編『先進諸国の社会保障: アメリカ』第8章, 東京大学出版会, pp.151-168.
- 橋木俊詔(2000) 『セーフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社
- 橋木俊詔(2001) “失業リスクとワークシェアリング”, 橋木俊詔編『ライフサイクルとリスク』第5章, 東洋経済新報社, pp.103-124.
- 橋木俊詔(2002a) 『安心の経済学』岩波書店
- 橋木俊詔(2002b) 『失業克服の経済学』岩波書店
- 山田昌弘(1999) 『パラサイトシングルの時代』ちくま新書
- Brown, C. (1999), “Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income,” in O. Ashenfelter and D. Card (eds) Handbook of Labor Economics, vol.3, chapter32, pp.2101-2163.
- Brown, C., C. Gilroy and A. Kohen(1982), “The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment,” Journal of Economic Literature, vol.20, pp.487-528.
- Blank, R.M.(2002), “Evaluating Welfare Reform in the United States,” Journal of Economic Literature, vol.40, pp.1105-1166.
- Blank, R.M. (2003), “U.S. Welfare Reform: What’s Relevant for Europe?” CESIFO Economic Studies, vol.49, pp.49-74.
- Card, D. and A. Krueger(1995), Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton: Princeton University Press.
- DiNardo, J., N. Fortin and T. Lemieux(1996), “Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-92: A Semiparametric Approach,” Econometrica, vol.64, pp.1001-44.
- Machin, S. and A. Manning(1994), “The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment. Evidence from UK Wage Councils,” Industrial and Labor

Relations Review, vol.47, pp.319-29.

Metcalf, D.(1999) "The Low Pay Commission and the National Minimum Wage," The Economic Journal, vol.109, pp.F46-F66.

Moffitt, R.A.(1992), "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review," Journal of Economic Literature, vol.30, pp.1-61.

(2).公的扶助の法的基盤

早稲田大学

菊池 馨実

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」
分担研究報告書（総括 H15 年度）

公的扶助の法的基盤

研究協力者 菊池馨実 早稲田大学

研究要旨

平成 15 年度は、社会保障法学において近年主張されている「自由」（いわゆる福祉的自由）基底的理论の立場から、現行生活保護法の法目的および基本原理の再構成、給付の性格の相違に応じた保障のあり方、アメリカの議論にも示唆を得た水平的な公的扶助法制の枠組みから必要とされる権利義務規定の整備などにつき明らかにした。

A 研究目的

本研究の目的は、「自由」（福祉的自由）基底的社会保障法理論の視座から、公的扶助のあり方を規範的に解明することを目的とする。

B 研究方法

社会保障法学において近年主張されている「自由」（福祉的自由）基底的理论の要諦を明らかにした上で、現行生活保護法の諸規定を検討し、その法目的および基本原理の再構成、給付の性格の相違に応じた保障のあり方、アメリカの議論にも示唆を得た水平的な公的扶助法制の枠組みから必要とされる規定の見直しなどにつき、明らかにするという手法をとった。

C 研究結果

今年度は研究会での議論を踏まえて、研究成果を、G で挙げた論文「公的扶助の法的基盤と改革のあり方——「自由」基底的社会保障法理論の視角から」にとりまとめ

た。生活保護法に抜本的な改正が必要であることが示唆された。

D 考察

生活保護法の法目的として、「自立の助長」が本質的要素であり、「最低限度の生活の保障」はその手段的な性格をもつ。その観点から、新たな条文の追加を含めた総則規定（2-10 条）の整備が必要とされる。また給付の性格から、医療扶助と介護扶助の整備、教育扶助および生業扶助の充実、などが求められる。さらにアメリカの議論に着想を得て、受給者側からの「貢献」の重要性との観点から、受給者とワーカークラスないし実施機関の関係を、より水平ないし対等関係として捉えるため、当事者間の権利義務を規律する規定の整備が求められる。

E 結論

現行生活保護法を、「基礎的生活の保障による国民の自立した生活を支援するための法律（基礎的生活保障法）」といった名称に変更した上で、D で述べた観点を中心とし

た法改正が必要とされる。

F 健康危険情報

なし

G 研究発表

1. 論文発表

「21 世紀の社会保障のあり方——「自由」基底的社会保障観はわが国にふさわしくないか」『クォーターリー生活福祉研究』12 卷 4 号 (2004 年) 4-16 頁

「公的扶助の法的基盤と改革のあり方——「自由」基底的社会保障法理論の視角から」『季刊社会保障研究』39 卷 4 号

2. 学会発表

なし

H 知的所有権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

公的扶助の法的基盤と改革のあり方

——「自由」基底的社会保障法理論の視角から——

菊池馨実

I はじめに

わが国の社会保障制度は構造改革の只中にある。2004年には年金制度改革が予定され、法施行後5年にあたる2005年を目途として、介護保険法改正に向けた議論も行われている。老人医療制度を軸とした医療保険制度改革も、避けることのできない政策課題である。

こうした状況下、わが国社会保障の中核に位置付けられるべき生活保護制度については、1950年全面改正以来、本格的な法改正が行われないうま今日に至っている。しかし、高齢化や経済状況の悪化による被保護者の増加などを背景として、2003年8月、社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置され、同法改正を見据えた改革論議が開始された。

本稿は、筆者が近時主張している「自由」基底的社会保障法理論の立場から、公的扶助のあるべき方向性の一端を論じるものである。改革論議が本格化する中で、経済学・財政学・社会学等とは異なる法学的な視座からの規範的議論も有意義であると思われる。

以下では、「自由」基底的社会保障法理論の骨子を明らかにし(Ⅱ)、わが国社会保障制度とりわけ生活保護法のあるべき方向性につき論じる(Ⅲ)。その上で、筆者の法理論の思想的基盤であるアメリカに目を転じ、貧困法(Law and the Poor)の碩学の一人であるジョエル・ハンドラー(Joel F. Handler)の議論を紹介し(Ⅳ)、わが国公的扶助改革への若干の示唆を得たいと考える(Ⅴ)。

Ⅱ 「自由」基底的社会保障法理論

1 社会保障(法)の今日的課題

筆者の理論とそれに基づく各論的な立法構想は、これまで各所で展開してきた〔菊池(2000)(2001)(2002a)(2002b)(2002c)(2003a)(2003b)など〕。Ⅲ以降の議論の前提として、筆者の立論の骨子を紹介しておきたい。

わが国社会保障制度と、それを分析対象とする社会保障法学について、筆者は次のような今日的課題があると考えてきた。

(1) 政策策定指針の提示

①本格的な少子高齢社会の到来、②家族形態・ライフスタイルの変化とりわけ女性の社会進出などに伴う従来の性別役割分担の変化、③雇用形態の多様化や長期失業者の増加、④政府財政の悪化など、社会的経済的環境が大きく変化する中で、毎年の如く制度改正がなされている社会保障分野では、頻りに改正される法制度のあるべき方向性を指し示す制度論ないし政策論的視角(いわゆる政策策定指針)の提示が重要な課題である。こうした政策論は、従来経済学・財政学などの分野から展開されてきたものの、社会保障も憲法体制下にある法制度の一環であるから、法学的視点から制度改正を枠付け、一定の方向に導く規範的な指針ないし理念を抽出する作業も必要不可欠である。

(2) グランドデザインの提示

最近指摘されているように、こうした政策論の展開にあたっては、年金・医療・福祉といった個々の制度ごとに論じるのではなく、社会保障全体、ひいては税制・相続・住宅・教育・雇用など、社会保障に密接に関連する諸制度を見据えることが求められる。たとえば、年金の支給水準は医療保険や介護保険の保険料及び一部負担金の水準とセットで議論されるべきであり、財源の調達方法や税制を絡めた議論も不可欠である（菊池〔2004〕）。

2 個人を軸に据えた視点の重要性

こうした問題意識から、筆者は以下のように従来とは異なる視点から新たな社会保障法理論を提唱している。

社会保障法学では一般に、社会保障の目的は、国民の生活保障と捉えられてきた。こうした社会保障を支える法的根拠は憲法 25 条（「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。」〔1 項〕）、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」〔2 項〕）であることに異論なく、同条（とくに 1 項）が規定する「生存権」は社会保障法を支える基本理念と考えられてきた。これに対し、最近「社会連帯」を、生存権と並ぶ社会保障法の基本理念と捉える見解が有力になっている。

社会保障（法）を基礎付ける理念としての「生存権」「社会連帯」は、否定されるべきものではない。しかし、これらの理念のみでは十分でない。なぜなら、社会保障法関係における中核的法主体であるはずの個人ないし国民を、適切に位置づけられないからである。従来の生存権論は、憲法 25 条 1 項を具現化した生活保護を主として念頭におくものであり、ともすれば社会保障法関係を国家から国民に対する一方的な給付関係として捉えがちであった。そこでの個人は、「積極的能動的な法主体」というよりもむしろ「保護されるべき客体」として位置づけられるものであった。他方、社会保障には社会構成員間の互恵的な関係を前提とし、これを基盤に国家が制度化したという側面もある。ただし社会連帯を殊更に強調するのは、社会全体の利益の中に個人を埋没させ、安易に個人への犠牲を強いかねない危険性をはらんでいる。欧米諸国と比較して「個」が確立していないといわれる一方、社会保障分野でも世帯単位から個人単位への方向性が模索されているわが国では、まず自覚的に個人を基軸に据えた議論から出発し、時として個人の意思に反する（強制を伴う）国家による保障や社会レベルでの連帯が、なぜ正当化されるのかを問い直す必要がある。

3 「自由」基底的理论

こうして個人を軸に据えた視角から、筆者は、社会保障の目的が従来の通説にいう生活保障にとどまらず、より根本的には「個人的自由」の確保にあるという点に着目し、社会保障をめぐる法理論の再構築を提唱している。ここでいう「個人的自由」とは、「個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること」を意味する。このことは、社会保障の目的を、富・財産などの基本財の移転・分配と、それによる衣食住などの物質的充足といった物理的事象で捉え切るのではなく、より根源的に「自律した個人の主

体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」と捉えるものである。従来の社会保障法学が生存権を軸に社会保障を基礎付けていたのに対し、先に述べた生存権論の問題性などに鑑み、「自己決定権」の根拠とされる憲法 13 条を軸にした社会保障の基礎付けである。この議論は、単に財の配分の平等を達成するのみでは十分でなく、財を機能（functionings＝人がなしうるもの〔doings〕、なりうるもの〔beings〕の組み合わせ）に変換する能力に着目し、そうした基本的潜在能力（basic capabilities）の平等を念頭におくアマルティア・センの議論に親和性をもつ〔セン（1999）鈴村・後藤（2001）後藤（2002）〕。

筆者はこうした理論構想を「自由」の理念と呼称し、この個人基底的理念が、個人主義の思想を基盤とするわが国憲法体制下において、社会保障における指導理念として位置づけられるべきと考える。こうした（自らが望む生き方を追求できるという意味での）人格的利益の実現を図るため、憲法 25 条 1 項・2 項を媒介として、国家は社会保障制度を整備し、一定の財・サービスの供給を確保する責任を負う（それは権利として保障される）一方、それに対応する形で、国民は一定限度で財政負担責任を負い、加入強制、応能負担といった形での財産権への制約（憲法 29 条 2 項）を甘受すべきことになる。

私見に対しては、「自由」という呼称もあつてか、社会保障の縮小を目指す理論であるとの誤解を招きがちである。しかしその内実は、いわば「生き方の選択の幅の平等」の確保を目指す点で、実質的な機会の平等（基本財を潜在能力に変換する場面で生じる損失を実質的に補完する医療・介護サービスや、自らのあずかり知らない偶然でさまざまな境遇の下に生まれた子どもに対する保育・教育サービスの充実など）の契機を強く持つ点で、決して単純にそういえるものではない。

4 社会保障法における人間像

社会保障法理論の構築に際しては、社会保障をめぐる中核的法主体である個人像をどう捉えるかも重要である。

社会保障制度が対象とする人間ないし個人は、従来「福祉」＝「社会的弱者のための施策」というイメージがつきまどってきたことに示されるように、ともすれば国家により「保護されるべき客体」として位置づけられる「弱い」個人像であったことは否定できない。しかし、もはやこうした「弱い」個人を念頭に置いた社会保障の理論構築をなすべきではない。現実に存在する社会的経済的な格差を踏まえた上で、かつそれを補完するための法的対応を不可欠としながらも、基本的には自律的主体的な人間像ないし個人像が念頭に置かれるべきである。こうした人間像を前提としてこそ、痴呆性高齢者、知的・精神障害者、乳幼児などであっても、「個人的自由」の尊重による「自立」ないし「自律」をめざした権利擁護などの法制度の整備が当然かつ積極的に求められることになるし、またこれにより先に述べた基本的潜在能力の平等が図られることにもなる。

社会保障の制度構築にあたって念頭に置かれるべき個人像をめぐっては、利他的ないし慈善的な個人か利己的な個人かという議論もなされており、少なくとも完全な利他主義をとらない一方、新古典派経済学という合理的経済人仮説とも距離を置く考え方が有力であ

る〔塩野谷（2003）広井（1999）堤（2003）〕。私見によれば、社会保障給付の前提として求められるべき「貢献」の幅広い捉え方にも示されるように（5（3）④参照）、また地域コミュニティやNPOなどの自生的・自発的共同体の社会保障に占める役割を積極的に評価すべきことから、「合理的経済人」を仮定する新古典派経済学にみられるような、もっぱら利己的合理的な個人が念頭におかれるべきではなく、「関係性」の構築による人格の相互的發展まで見据えた「共感」的部分を兼ね備えた人間像を前提とすべきと考える。

5 尊重されるべき諸原理

こうした理論を前提とした場合、社会保障制度のあり方を論じるに際し以下のような規範的価値の尊重が求められる。

（1）社会保障と個人との相克

国家等による社会保障給付の無制限的な拡充が、あるべき制度改革の方向性とはいえ、あくまで個人による生活自助が原則であること、その意味で個人による私的生活の遂行と社会保障の拡充とのあいだには一定の緊張関係を伴うことを確認する必要がある。このことは、単なる財源上の制約のみならず、自律的主体の人間像を念頭に置く以上、当然に認められる。ここから、社会保障は国家による個人生活への介入的側面をもつこと、個人生活に過度にわたって介入し、強制の契機を孕む制度の導入に際しては慎重な配慮をなすべきことが導き出される。

（2）個人単位での権利義務の把握

個人を社会保障法関係の軸に据える視点から、個人単位で権利義務主体を把握する必要性が挙げられる。最近の社会保障改革をめぐる論議の中で、ライフスタイルや価値観の多様化などを背景として、社会保障制度構築にあたり、いかなる類型の世帯にも中立的という意味で拠出及び給付の個人単位化が主張されている。今後の方向性としては、制度毎の個別事情を勘案する必要があるとはいえ、基本的には個人単位で権利（ないし給付）と義務（ないし拠出）の公平性を論じていく必要があると思われる。

（3）社会保障制度内における個人の主体性の尊重

社会保障制度における個人は、積極的能動的な主体的存在として位置づけられる。ここから、制度の策定及び運用に際しての規範的指針として、以下の諸原則が導き出される。

①「参加」の原則

ともすれば国家による個人生活への一方的な押し付けになりかねない社会保障制度の策定及び実施には、可能な限り個人の参加による主体的な関与の機会を積極的に保障することが求められる。

②「選択」の原則

受給者ないし利用者の意思にかかわらず一方的に給付の可否・内容が決せられる仕組みは消極的に評価されるべきであり、自らの意思による選択が可能であることが基本的に望ましい。

③「情報アクセス」の原則

「参加」の一内容として、また「選択」をなす前提条件として、社会保障政策策定の前提となる基礎資料の全面的開示や個人情報の開示など、「情報へのアクセス」保障も求められる。

④「貢献」の原則

社会保障法関係において想定されるべき個人は、能動的主体的な法主体であることからすれば、自らも一定の「貢献」をなすべきことが求められる。「貢献」とは、一義的には社会保険料負担や利用者一部負担などの費用負担という形でなされ得る。ただし重要なのは、稼働収入の途絶などで具体的費用負担能力を欠く場合でも、社会保障制度の基盤をなす社会の構成員である以上、抽象的負担可能性がある限り（典型的には稼働能力がある場合）、一般の有給労働とは異なる形での自立に向けた積極的関与（たとえば職業訓練、公共サービスへの従事など）を通じての社会的「貢献」が前提となるという点である（IV参照）。

こうした議論に対しては、抽象的な負担可能性さえ認められない主体（たとえば要介護度重度の高齢者や重度障害者）は社会保障法の法主体であることを否定されるのではないかと、との疑問を生じるであろう。この点につき筆者は、医療・介護・福祉サービスの対象者であれば、「ケア」が本来、ケアする側とされる側という一方的関係ではなく、人間対人間という対等な関係において成り立つ相互的かつ精神的な営みであることから、当事者間の「関係性」の構築による人格の発展（あるいは人間的成長）に由来する、別次元での「貢献」がなされ得ると考える。こうした構成も、社会的弱者といわれることのある人々をパターンリスティックに保護されるべき客体にとどめおくのではなく、同一次元でその主体性を尊重する見地から必要と思われる。

（4）平等の契機の重視

「自由」という文言を用いながらも、筆者が主張する「自由」基底的理论には、ある種の平等の契機が含まれている。特に医療及び介護分野においては、「個人的自由」の尊重に際して求められる「生き方の選択の幅の平等」を確保するため、基本的に平等な医療及び介護サービスへのアクセスを保障する必要がある。

III 公的扶助のあり方

1 社会保障のあり方

現実の社会保障制度の具体的内容は、特定の理念のみから一義的に論じ尽くせるものではない。ただし、「自由」基底的理论から社会保障のあるべき全体像を描き出すことも、中長期的視野からみたグランドデザインの提示という側面からすれば決して無意味なことではない。ここでは紙幅の都合上、ごく簡単にデッサンを描くにとどめたい。

所得保障については、老後所得保障（老齢年金など）における公的給付につき、現行の基礎年金水準より高く設定した基礎的部分の保障を基本とすべきで、それを超えた「従前所得保障」的機能を強く持たせるべきでなく、むしろ企業年金・国民年金基金など自助的所得保障手段確保に向けての公的援助措置を講ずることでこれに代替すべきである。したがって、公的年金（とくに厚生年金）支給水準の抑制それ自体は、単なる財源確保の観点ではなく、上記の意味で基本的には容認される²。これに対し、障害・失業・労災といった

就労期間中における突発的なリスク発生については、稼働年齢期間に限って、従前所得の一定水準を保障することにも合理性がある。

サービス給付については、性格を異にする医療サービスと非医療的な介護サービスを区分して、それぞれについて「個人的自由」の尊重に際して求められる「生き方の選択の幅の平等」を確保するために、サービスへの平等なアクセスが保障される必要がある。こうして年金などの現金給付の比重が低下し、社会サービス給付の拡大が図られるという意味では、筆者の議論はいわば「医療・福祉重視型」といい得る（広井〔1999〕）。

筆者の立論からすれば、年金・医療・福祉など狭義の社会保障に限定されない幅広い視角から多面的総合的に「個人的自由」の確保を図るべきである。たとえば教育については、生まれた境遇とその後の環境に大きく左右される児童への教育サービスの保障が極めて重要である。さらに労働市場に参入する以前の就業前教育の充実、産業構造の転換など自己責任の範疇を超えた状況変化により失業した中・高齢者に対する職業リハビリテーション教育の充実など、実質的な機会の平等を確保するための職業教育の保障も重要である。

2 公的扶助のあり方

（1）生活保護法の法目的と基本原則

次に、本稿の主題でもある公的扶助のあり方につき、その中心である生活保護法を中心に論じておきたい。

生活保護法（以下、法）は憲法 25 条の趣旨を直接具現化する制度と捉えられてきた³。ただし生活保護法の目的として、法 1 条により、生活に困窮するすべての国民に対する①「最低限度の生活の保障」のみならず、②「自立の助長」も掲げられている点が重要である。これらは、私見によれば直接的には憲法 25 条の理念に基づくとしても、根源的には憲法 13 条に基礎を置く「自由」の理念から派生する。これらの相互関係は、②が本質的要素で、①はその手段的な性格をもつ⁴。その意味で「自立助長」の要請は、「最低生活保障」の要請と同等もしくはそれ以上に尊重されねばならない。ここにいう自立とは、基本的には最低生活の保障による被保護者の主体的生活者としての精神的自立ないし人格的自立（を通じての「個人的自由」の確保）を意味する。こうした自立の捉え方は、今や受給者の大半を高齢者・障害者が占めるわが国の現状にも適合的である。ただし稼働能力がある限り、ここでいう精神的自立ないし人格的自立は就労等による可能な範囲での経済的自立を通じて実現されるべきである。その理由は、生活自助原則が資本主義社会の基本原則であることに加え、就労による生計維持費の獲得が自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現にあたる行為でありそれ自体手段的価値を有すること、またこうした自己実現により、社会保障に避け難い国家による個人生活への介入的契機が排除され得ることにある。

従来生活保護法の解釈及び運用は、上記の①に重点を置いてきた。最低生活水準の具体化たる保護基準は、基本的にそれ以上でも以下でもない「線」として捉えられた。しかし、自立助長に根源的意義を見出す立場からは、憲法 25 条に淵源をもつ最低生活保障の要請も、一定程度弾力的に捉える余地があり、またそうすることが望ましいとさえ言える。こうし

た解釈により、保護開始時の要否判定基準と保護開始後の支給基準のそれぞれにつき、受給者の経済的自立に向けた取組みを支援するための制度設計を組込むことが可能となる。具体的には、後述するように保護開始の消極要件としての「資産、能力」（法4条）の認定の柔軟化のほか、就職後給料が支払われ生活が安定するまでの当面の生活費・住居費の貸付・支給、就業後における弾力的な収入認定（たとえば、控除額を一定期間に限って定率化する）などが考えられる〔菊池（2002b）〕。

以上の点と、Ⅱでの議論を前提とした場合、法1条を受けた総則規定の基本原則（2-4条）と、保護の原則を定めた諸規定（7-10条）のあり方を以下のように整理できる。

法目的としての自立助長の意義については、法5条の総則規定の性格からしても、最低生活の原則を定める法3条との対比で、これと並ぶ基本原則として、新たに条文（仮に新法3条の2とする）を起こすべきである。そこでは、①本法が生活に困窮する国民の自立の支援をめざすものであること、②国民には、その能力に応じて自立を図る責務が課されること（法60条参照）、③国には、国民の自立の助長に向けたさまざまな施策を講じ、援助を行う責務が課されること（法27条の2参照）、④前3項にいう自立は就労による経済的自立のみを意味するものと解釈されるべきでないこと、を規定する。

法2条の無差別平等原則にいう「無差別平等」とは、個々の受給者に対する保護の種類や方法、給付額を決定する際の指導原理として捉えられるべきではない。それはむしろ法9条の必要即応の原則に求められる。先に述べたように自立助長の法目的との関連で、必要即応の原則の意義を再評価する必要がある。

最低生活の原則を定める法3条と、保護基準の根拠である法8条に関連して、法の中核的規律事項である保護基準（最低生活の基準）の主要部分（一般基準）は、憲法25条のように抽象的にではなく、たとえば別表などの形で法律事項とすべきであるし、またそれによる基準改正手続の厳格化を緩和するため、年金のように生計費調整を行うとした場合、その根拠も法律上明記すべきである。たとえば、高齢加算の一律廃止は生計費調整を超えた最低生活水準の実質的修正を意味し、個人生活に与える影響が大きいにもかかわらず、厚生労働大臣告示の改正で足りる。わが国の判例上、解釈論としては健康で文化的な最低限度の生活水準が広範な立法および行政裁量に委ねられるとしても⁵、制度論として、法律事項とすることにより保護の具体的水準にかかる民主的基盤の確保を図ることは重要である。ただし、先に述べたように新法3条の2や法9条との関連で、保護基準の弾力化に配慮する必要もあり、その意味では保護基準の改定の際の考慮要素の基準化や改定手続における民主的基盤の確保などを明記した規定とすることも考えられる。

補足性の原則を定める法4条は、自立助長にかかる新法3条の2と密接に関連し、重要な意味合いをもつ。「資産、能力」の活用（1項）については、その厳格な行政運用がこれまで裁判上争われてきたところであるが⁶、本稿の視角からすれば、資産の活用を自立助長目的との関連で柔軟に認める余地が相当程度存在し、また労働能力の活用も保護開始にあたっての消極要件として厳格に求めるべきではない。後者の前提として、生業扶助の大幅