

[共同研究]

## 現代日本におけるナショナル・ミニマムの課題

共同研究者

代表 村上 英 吾 (日本大学経済学部教授)  
松本 一郎 (大正大学人間学部准教授)  
畠中 亨 (帝京平成大学健康医療スポーツ学部助教)  
大内 雅 浩 (日本大学経済学部准教授)

### はしがき

本研究は、現代日本におけるナショナル・ミニマム保障をめぐる課題について明らかにすることを目的としている。国民の最低限の生活水準は、労働市場政策から社会保障政策に至るまで幅広い政策の組み合わせによって実現される。それゆえ、ナショナル・ミニマム保障のあり方を把握するためには、多面的な視点から分析する必要がある。稼働層については、賃金水準を底上げする政策として最低賃金制度が中心的な政策である。また、非稼働層については公的扶助および年金が最も基礎となる制度といっ

てよい。

1990年代末以降、日本では経済格差の拡大および貧困の増大が社会問題となった。経済格差の拡大について、当初は統計上の見せかけであるとの指摘もあったが、その後のデータを用いて詳細に分析した結果、格差の拡大と貧困者の増加はほぼ実証されたと言って良い。そこで、こうした実態を受け、2000年代以降は貧困を解消し最低限の生活水準を保障するため、従来の制度運用を改善するとともに、さまざまな政策があらたに実施されてきた。しかし他方では、高齢化に伴う中長期的な支出の増大を見越し、また財政赤字が累積しているため財政再建の名の下に、最低生活保障に関わる支出の削減も進められている。また、最低賃金制度は自由な企業活動を阻害するとして、その引き下げを求める声も後を絶たない。

そこで本研究では、国民の最低生活保障にとって中核をなす政策として、最低賃金制度ならびに公的扶助および年金制度の実態と課題について、その相互連関を視野に入れながら、総合的に検討した。

松本論文では、ナショナル・ミニマム保障のあり方を考察するために、戦後から1990年代までの長期に渡る政策過程を視野に入れ、その構築と見直しを強力に押し進めた時期において、諮問機関が発した勧告等の文言を中心に検討している。

ナショナル・ミニマム保障の構築については、その起点としての生活保護法の成立過程、および保障確立に向けての制度改革であった社会保障制度審議会の50年勧告と62年勧告に着目した。憲法25条の成立とその理念に基づく新生活保護法制定により、ナショナル・ミニマム保障のシステムが本格的に動き出したが、生活保護基準や福祉事務所での相談には一定の行政裁量が許容されたため、法改正を伴わない制度変更の可能性が残された。50年勧告と62年勧告では、社会保障全般の体系的制度設計が行われ、貧困リスクを意識した制度構築が目指された。だが、1960年代中盤以降、貧困低所得層の調査が廃止され貧困の実態が不可視化されるとともに、生活保護運用レベルでの稼働層排除や社会保険主義による制度的排除が起り、ナショナル・ミニマム保障システムに綻びが見られるようになった。

1980年代の第二臨調による保障見直し、および1990年代の橋本・小渕・森政権期の構造改革では、どちらも財政危機を契機としており、自助・自己責任主義や選別主義が席卷し、生活保護に関する費用を削減するため、保護基準の変更、ミーンズテストの厳格化が引き続き行われた。こうして、貧困に対する社会的責任の希薄化や生活保護の政策的比重の低下も相まって、ナショナル・ミニマム保障の体制は長期的に弱体化していった。社会保障制度審議会は95年勧告を行い、社会保障制度の機能強化や普遍主義の方向性を打ち出すが、バブル経済崩壊後の貧困問題に即応した最低生活保障のあり方を提起したとは言い難かった。こうして、長期的に渡り貧困問題は非争点化されていき、医療・年金保険の給付切下げと保険料負担増が改革の主眼となっても、社会保険主義や選別主義が根本的に見直されることはなくなった。その蓄積を基盤にしなが、1990年代の行財政改革は、2000年代以降の生活保護制度改革の準備を政治的に進めていったのである。

畠中論文では、公的年金給付の水準を生活保護や最低賃金の水準と比較することで、公的年金給付がナショナル・ミニマムとしての機能を十分に持っているか検証し、その課題を明らかにしている。

公的年金給付の水準に関する先行研究は、一階部分である基礎年金(国民年金)のみを分析対象とし、生活保護水準との比較分析が主として行われてきた。これに対して本論文では、一階部分の基礎年金だけでなく、二階部分の厚生年金も加えて、公的年金給付全体を対象として分析している。

公的年金制度に関する法律や制度運用規則において、国民年金法および厚生年金保険法それぞれに、生活保障を可能とする給付水準を確保することを目的した規定がある。しかし、実態としては、一階部分のみの受給者だけでなく、二階部分を受給していても生活保護と併給する受給者が多数いる。このような状況にあって、近年、年金生活者支援給付金の創設や短時間労働者への厚生年金適用拡大など、高齢低所得者対策を目的とする年金改正が行われている。こうした改正法制定に向けた厚生労働省の社会保障審議会年金部会における審議の過程では、公的年金制度と生活保護や最低賃金との接点について言及されている。つまり、日本の公的年金給付のナショナル・ミニマムとしての機能を評価するためには、生活保護との関係だけでなく、最低賃金との関係を重視して分析する必要がある。そこで本論文では、最低賃金と公的年金給付、生活保護との関係を、特定のモデルケースを想定した仮想的分析を行った。その結果、高齢期のナショナル・ミニマムを構築するためには、公的年金だけでなく、最低賃金や健康保険、介護保険、住宅保障制度など、多面的なアプローチが必要であることが示されている。最後に、これらの分析結果を踏まえて、いくつかの政策インプリケーションを提示している。

村上論文では、日本における2000年代半ば以降の最低賃金の引き上げの妥当性について、最低生活の保障という観点から検討している。

最低賃金に関する経済学的研究の多くは、最低賃金引き上げが雇用に与える影響(負の雇用効果)に注目している。しかし、豊富な研究蓄積を持つ欧米の研究からは、負の雇用効果はほとんどないか、あってもごくわずかであるということが指摘されている。また、国際比較研究からは、負の雇用効果が積極的雇用政策などの他の政策により相殺されることが示されている。そこで本論文では、2000年代半ば以降に日本で実施された地域別最低賃金の引き上げについて、最低生活費の保障という点から妥当性を検討した。

2007年の最低賃金法の改定以降、生活保護費との「逆転現象」の解消が目指され、地域別最低賃金が大幅に引き上げられてきた。ただし、大都市圏における引き上げ額が大きかったため、最低賃金の地域間格差は拡大していった。一方で、松本論文で検討されている通り、生活保護制度は1990年代に行財政改革の名の下に見直しが求められていった。2000年代には、長期不況の下で経済格差の拡大や貧

困の増大が社会問題となり、生活保護制度の最低生活保障制度としての意義があらためて問われることになった。これに対して、2000年代半ば以降、さまざまな手法による最低生活費の推計が行われた。これらの諸研究によれば、首都圏における単身者の最低生活費は最低生活費を大幅に上回ることが示された。本論文では、これらの書研究で示された最低生活費が新卒初任給に近いことから、初任給との比較を通じて、近年の大幅な最賃引き上げの妥当性とその結果引き起こされた最低賃金の地域間格差の妥当性について検討した。その結果、地域別最低賃金の全国平均は1,000円を目指すという方向性について概ね妥当であると考えられる。しかし、地域間格差については、新卒初任給では高賃金地域に分布が偏っているのに対して、2015年の最低賃金は分布が低賃金地域に偏っていることから、東京をはじめとする一部の地域だけではなく、より多くの地域で最低賃金を引き上げ、地域間格差を是正するべきであることが示唆された。

大内論文では、ナショナル・ミニマム保障の意義について、マクロ経済動学モデルを用いて理論的に検討している。

全体の平均賃金に対して「下位賃金」という概念を導入し、それらの賃金格差を考慮したケインジアン・モデルを構築している。このモデルでは、所得、雇用率、労働分配率、賃金格差という4変数からなる動学体系が導かれる。動学的安定・不安定に関する主な命題は、賃金格差の動きが早い場合ほど経済が不安定化することで完全雇用の実現が常態的に困難になること、賃金格差の動きが遅い場合ほど経済が安定化して完全雇用が実現すること、それらの中間の経済では、循環的な変動が発生することが示されている。

また、日本において1990年代後半からの景気悪化と2002年からの景気回復・拡大局面の両局面で生じた賃金格差の拡大にモデルを適用している。賃金格差を拡大させる下位賃金の下方伸縮性がある場合にも、「最低賃金」制度のような下方制約を導入したときには動学的安定性を保持することができることが示されている。また、不安定なケースでは、「最低賃金」制度のような下方制約が存在する意義として、雇用を悪化させる不安定性を低減する効果があることが示されている。