

# ナショナルミニマムに関する議論の参考資料

# 「ナショナルミニマム」「社会保障」の概念について

## (1) ウェップ夫妻の議論

フェビアン協会の会員であったウェップ夫妻は、「産業民主制論」(1897)のなかで、賃金、労働時間、衛生、安全、保健、医療、住宅、教育、余暇、休息など、生活の再生産の全分野と生産力の増強に関わる問題として、最も早い時期に「ナショナルミニマム(national minimum)」論を展開。

(出典:真屋尚生他「社会保障論」(全国社会福祉協議会、2005))

## (2) 「ベヴァリッジ報告」(「社会保険および関連サービス」)

1942年、イギリスのベヴァリッジが政府の求めに応じて提出した報告書。「社会保障」とは、失業、疾病または災害によって稼得が中断した場合に、それに代わる、また老齢による退職に備えての、扶養者の死亡に備えての、さらに出生、死亡、結婚などに関連する特別の支出をまかなうための、所得の保障を意味する。」とし、代表的な「社会保障」の定義を提示。

(出典:真屋尚生他「社会保障論」(全国社会福祉協議会、2005))

## 1. 貧困

### (1) 「絶対的貧困」に関する概念

#### ・ ラウントリーの一次貧困、二次貧困

「一次貧困」は「単なる肉体上の健康だけを保持するために必要な最小限度の支出」で、その支出は、栄養科学に基づいたカロリー、タンパク質などを摂取できる献立を価格計算して食費を算出し、これに家賃と家計雑費(衣服、燈火燃料など)を加えたもの。「二次貧困」は、「その収入が、もしその一部が他の支出に振り向けられぬ限り、単なる肉体的能率を保持するに足る家庭」を指すもので、つまり所得は第一次貧困線以上であるが「飲酒、賭博、家計上の無知または不注意、その他計画性のない支出」によって、実質的に貧困線以下の生活水準になっているような状態を指す。

#### ・ マーケットバスケット方式における最低生活費(理論生計費)

ラウントリーの一次貧困を意味する。すなわち、栄養所要量を満たしうる飲食物費を理論的に算出し、これに他の必要経費を一つ一つ積み上げて算出したもの。

#### ・ エンゲル方式における最低生活費

マーケットバスケット方式で用いられた栄養所要量を満たしうる飲食物費の理論的算出を前提とし、別に最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて算出する最低生活費。

#### ・ ミレニアム開発目標

国連ミレニアム宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合してまとめられた目標。2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させることなど、2015年までに達成すべき8つの目標が掲げられている。

#### ・ 世界銀行の貧困ライン

1990年の世界開発報告によると、年間所得が370ドル以下であることとされていた。現在では、2008年に引き上げられ、1日の所得が1.25ドル以下であることが貧困ラインとされている。

## 1. 貧困(続き)

### (2) 「相対的貧困」に関する概念

#### ・ タウンゼントの相対的剥奪

ある社会の標準的な生活様式からの剥奪の度合いを、食事内容、耐久消費財の保有、社会関係や活動などの剥奪指標から計測し、この度合いが著しく高まる所得水準を貧困線としたもの。

#### ・ OECD等の相対的貧困率

世帯所得を、等価所得に調整した上で、その中位数の一定割合(50%、60%、40%など)を貧困線として、貧困を計測したもの。

## 2. その他

### (1) ソーシャル・エクスクルージョン(社会的排除)

現代社会で普通に行われている社会関係から、特定の人々が排除されている状態に焦点をあてた概念である。たとえば職業やさまざまな社会活動、住宅、教育、健康、社会サービスへのアクセスの権利からの排除が、複合的に生じている状態を意味する。

#### (参考) EUの「社会的排除及び貧困」に関する指標(2008)

相対的貧困率、不平等指数、長期失業、世帯の地域格差、雇用率の地域格差、健康寿命等14項目から構成される。

(項目の詳細は別紙)

※ EUは、公開調整手法を用いるにあたって、目的に向かって進歩をモニターする普遍的な指標の使用は不可欠である、としている。

### (2) センのアプローチ

単に財の配分の平等を達成するのみでは十分でなく、財を機能に変換する能力に着目し、そうした基本的潜在能力の平等を念頭におくもの。

# (別紙)EUにおける社会的保護と社会的包摂に関する指標(2008年2月)

①a	貧困率	再分配後世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合
①b	貧困ギャップの相対的中央値	貧困線以下の所得の者の中央値と貧困線の差異
①c	貧困の継続	過去3年のうち少なくとも2年において、世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数
②	所得分配率	所得五分位階級で最下層に対する最上層の所得の比率
③	健康寿命	0歳、45歳、65歳の者が健康な状態で生活することが期待される年数
④	低学歴率	18-24歳の者のうち、セカンドエデュケーション以下で、最近4週間以内に教育・訓練を受けていない者の割合
⑤	1人も就労者のいない世帯に属する人数	1人も就労者のいない世帯に住む0-59歳の割合
⑥	公的社会支出の見積もり	GDPに占める全公的社会支出(年金、医療・介護、教育、失業者)の年齢ごとの見積もり(現在のレベル、見積もられる変化)
⑦a	高齢者所得の相対的中央値	65歳以上の所得の中央値を65歳未満の所得の中央値で割った率
⑦b	総合代替率	50-59歳までの個人の労働収入の中央値と比較した年金以外の公的扶助を除いた65-74歳までの個人の年金収入の中央値
⑧	医療における自己申告の対処されていない必要性	所得五分位階級ごとの、金銭的問題、待ち時間の問題、距離の問題を理由とした、医療における自己申告の対処されていない必要性。最近12カ月の間の一般医や専門医への訪問数とともに分析。
⑨	時期を固定した貧困リスク	インフレを調整した、2004年の収入から積算した貧困線以下の収入の者の割合
⑩	中高年の雇用率	55-59歳及び60-64歳の年代に占める被用者の割合
⑪	労働者の貧困リスク	被用者に分類され、貧困リスクがある者
⑫	雇用率	15-64歳までの被用者と失業者の割合
⑬	地域結束度	加重国家平均による地域の就職率の標準偏差
⑭	一人当たり総医療支出	一人当たり総医療支出

※社会的包摂: 貧困や社会的排除の状態にある人々が、経済、社会及び文化的な生活に参加し、当該地域社会において一般的だと考えられる標準的な生活水準及び福祉を享受するために必要な機会や資源を得ること、及び生活に影響を与える意思決定に参加を進め、基本的人権が保証される状況

資料) EU(2008) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*

## (参考) A minimum income standardについて

### 概要

A minimum income standard(最低所得水準)とは、英国で社会的に許容できる最低限度の生活水準を満たすために要する(と公衆が考える)収入のこと。核家族のさまざまな形態ごとに、必要とされる商品・サービスを特定し、需要を満たし、社会に参加するための費用を算定している。ラウントリー財団プロジェクトで開発され、2008年に公表された。

ラウントリー財団は、公衆が必要であると考えるものについては数年ごとに調査し、価格の反映・生活水準の変化については、随時更新するとしている。

※ 現在のところ、イギリス政府において、公的に採用されている指標ではない。

### これまでの方式との差異

A minimum income standardでは、必要とされる商品・サービスの特定に当たり、専門家だけではなく、一般人の意識も反映している。

また、生きるために必要な食料・衣料・住居だけではなく、社会に参加するための機会や選択における必需品も算定している。

## 日本国憲法(昭和二十一年憲法)第25条

第1項 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。

第2項 国は、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。

### (1)「生存権」の法的性格について

#### ①プログラム規定説

- － 憲法25条は国の政策的目標ないし政治道徳的義務を定めたものであって、個々の国民に具体的な請求権を保障したものではないとする説。

#### ②法的権利説

- － 憲法25条は国民の「権利」を保障し国の法的義務を定めたものであるとする説。

##### ②－ i 具体的権利説

- － 「法的権利説」のうち、憲法25条を直接の根拠として裁判所の給付判決を求めうる、とする説。

##### ②－ ii 抽象的権利説

- － 「法的権利説」のうち、憲法25条を直接の根拠として裁判所の給付判決を求めることはできず、国が25条を具体化する立法をしない場合に国の不作為の違憲確認訴訟を提起できるのみとする説。

### (2)第一項と第二項の関係について

#### ①一項二項一体説

- － 第1項と第2項を同一の射程をもつものとして一体的に捉える説。

#### ②一項二項分離説

- － 第1項による施策を「救貧施策」、第2項による施策を「防貧施策」とし、前者については厳格な審査基準が妥当するが、後者については裁量権の行使を著しく誤り裁量権の範囲を逸脱した場合に限って違憲となるとする説など。

## ※憲法第二十五条等を引用する法律について

### ①生活保護法(昭和二十五年法律第百四十四号)

(この法律の目的)

#### 第一条

この法律は、**日本国憲法第二十五条**に規定する理念に基き、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。

### ②国民年金法(昭和三十四年法律第百四十一号)

(国民年金制度の目的)

#### 第一条

国民年金制度は、**日本国憲法第二十五条第二項**に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によつて国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。

### ③その他

最低賃金法で「健康で文化的な最低限度の生活」、公営住宅法、母子及び寡婦福祉法、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法等において「健康で文化的な生活」という用語を用いている。

## ※ワイマール憲法(1919年)

第151条第1項:

経済生活の秩序は、**すべての者に人間たるに値する生存を保障する**目的をもつ正義の原則に適合しなければならない。この限界内で、個人の経済的自由は確保されなければならない。

(出典:浦部法穂「全訂憲法学教室」(日本評論社、2000))

## 社会保障制度に関する勧告(昭和25年社会保障制度審議会)

日本国憲法25条を受け、「社会保障制度に関する勧告」(昭和25年10月16日社会保障制度審議会)では、社会保障制度について概ね以下のような考え方を提示している。

- 日本国憲法25条の規定は、国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があることを明らかにしている。
- いわゆる「社会保障制度」とは、困窮の原因に対し、保険又は直接公の負担において経済保障を図り、生活困窮に陥ったものに対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることである。
- 国家が責任をとる以上は、国民もまた、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。
- 社会保障の中心は、自らそれに必要な経費を負担する社会保険制度としつつ、保険制度のみでは救済し得ない困窮者に対しては、国家が直接扶助し、その最低限度の生活を保障しなければならない。更にすすんで、国民の健康の保持増進のための公衆衛生、国民生活の破綻を防衛するための社会福祉行政の拡充を同時に推進しなければならない。

## (参考) 社会保障制度に関する勧告(昭和25年社会保障制度審議会)(抜粋)

- 日本国憲法第二十五条は、(1)「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。」(2)「国は、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。」と、規定している。これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、これにより、旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなったといわねばならぬ。
- いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。このような生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。この制度は、もちろん、すべての国民を対象とし、公平と機会均等とを原則としなくてはならぬ。またこれは健康と文化的な生活水準を維持する程度のものたらしめなければならない。そうして一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果さなければならない。
- 一、国民が困窮におちいる原因は種々であるから、国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれども、それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない。二、しかし、わが国社会の実情とくに戦後の特殊事情の下においては、保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者は不幸にして決して少なくない。これらに対しても、国家は直接彼等を扶助しその最低限度の生活を保障しなければならない。いうまでもなく、これは国民の生活を保障する最後の施策であるから、社会保険制度の拡充に従ってこの扶助制度は補完的制度としての機能を持たしむべきである。三、しかしながら、社会保障制度は前述のような措置だけではいけない。更に、すすんで国民の健康の保持増進のために公衆衛生に対する行政や施設を同時に推進しなければならない。更にまた、国民生活の破綻を防衛するためには社会福祉行政も拡充しなければならない。社会保障制度は、社会保険、国家扶助、公衆衛生及び社会福祉の各行政が、相互の関連を保ちつつ総合一元的に運営されてこそはじめてその究極の目的を達することができるであろう。

## ① 世界人権宣言(1948年) ※国連総会で採択

### 前文

(前略)人権の無視及び軽侮が、人類の良心を踏みにじった野蛮行為をもたらし、言論及び信仰の自由が受けられ、**恐怖及び欠乏のない世界**の到来が、一般の人々の最高の願望として宣言されたので、(中略)国際連合総会は、(中略)すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準として、この世界人権宣言を公布する。

## ② 国際人権規約(A規約)(1966年) ※批准済み

第9条 この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。

第11条 この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。

2 この規約の締約国は、すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有することを認め、個々に及び国際協力を通じて、次の目的のため、具体的な計画その他の必要な措置をとる。

(a) 技術的及び科学的知識を十分に利用することにより、栄養に関する原則についての知識を普及させることにより並びに天然資源の最も効果的な開発及び利用を達成するように農地制度を発展させ又は改革することにより、食糧の生産、保存及び分配の方法を改善すること。

(b) 食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること。

### **③ ILO102号条約(社会保障の最低基準に関する条約) (1952年) ※批准済み**

社会保障制度の最低基準を15部87条にわたり、給付の種類別に規定。

具体的に、医療給付、疾病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付(所定の子に対する給付)、母性給付、出産給付、廃疾給付、遺族給付の最低基準等について規定。

### **④ ILO121号条約(業務災害の場合における給付に関する条約) (1964年) ※批准済み**

業務災害給付に関する国の法令は「協同組合を含む公私の部門における養成工を含むすべての被用者を、また扶養者の死亡については所定の階層の受給者を保護すべきもの」とされ、カバーされる事故は次のものとされる。(1) 病的状態、(2) かかる状態に起因し、かつ所得の停止を伴う労働不能で、国の法令に定めるもの、(3) 永久的なものとなりそうな所得能力の全部喪失または所定の限度を超える一部喪失もしくはこれに相当する能力喪失

(4) 扶養者の死亡により所定の種類の受給者が被る扶養の喪失

これらの事故に対しては、医療と関連給付、現金給付が支給されるよう確保すべきものとされる。

### **⑤ ILO128号条約(障害、老齢及び遺族給付に関する条約) (1967年)**

従前の6つの年金関係条約を改訂し、社会保障最低基準条約(第102号)をモデルとした弾力性のある国際文書。

一般規定、障害給付、老齢給付、遺族給付、定期的支払金の基準等について規定。

年金額の算定額は、障害50%、老齢と遺族それぞれ45%とされ、いずれも第102号条約の水準を上回る。

### **⑥ ILO130号条約(医療及び疾病給付条約) (1969年)**

病気になったときに、労働者とその家族を保護するための条約。

疾病保護制度の中に、治療はもとより予防的医療をも含むべきものとした。

被保護者の最低要件、医療期間の延長限度、現金給付率(賃金の60%)、資格条件、内外人均等待遇などを規定。

この条約にいう医療には、往診を含む一般医の診療、入院、通院、病院外の専門医の診療、薬剤支給、歯科治療、医学的リハビリテーション、などが含まれる。

## (参考)政府における「ナショナルミニマム」に関する議論について

### ○ 財務省・財政審議会財政構造改革部会「中間報告」(平成13年6月)

地方財政の改革にあたっては、全ての行政分野にわたって、個々の施策の内容に立ち入った検討を行い、ナショナルミニマム(国が国民に最低限保障すべき行政水準)、シビルミニマム(地方公共団体が住民に最低限保障すべき行政水準)のあるべき水準、地域間での行政水準の違いのあり方や国と地方の役割分担に関する国民的コンセンサス形成のため幅広く包括的な検討を行うことが課題。

### ○ 行政改革委員会意見「行政関与の在り方に関する基準」(平成8年12月)

#### 2. 行政の関与の可否に関する基準

##### (6) 公平の確保

公平の確保を図るための施策については、機会の均等を図ることを第一とし、事後的な公平については、所得と富の垂直的な再分配、すなわち、所得・資産の多寡を基準とした再分配に原則として限定し、それ以外の施策からは原則として撤退する。特定の者を対象として補助を与える施策については、ナショナル・ミニマムの確保(注)に限定し、真の弱者を対象としていることを説明する。(略)

(注)ここでいう「ナショナル・ミニマムの確保」とは、憲法第25条の定める「健康で文化的な最低限度の生活」を営むために真に必要な場合に限る。

### ○ 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議答申)(平成11年2月)

#### II 安心を保障するセーフティ・ネットの構築

経済戦略会議は、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」型のセーフティ・ネットではなく、自己責任を前提にしながらも、支援を必要とするすべての人たちに対して、敗者復活への支援をしながらシビルミニマムを保障する「小さな政府」型のセーフティ・ネットが必要だと考える。

#### 3. 持続可能で安心できる社会保障システムの構築

少子高齢社会における基本的役割は、全ての国民に対して、健康にして文化的な生活(ナショナル・ミニマム)を必要に応じていつでも保障できるセーフティ・ネットを整備することである。ナショナル・ミニマムの算定は容易ではないが、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。(略)

## ○ 地方分権推進委員会「最終報告」(平成13年6月)

### 第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して

#### Ⅱ 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和

国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。

## ○ 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(平成12年3月)

### 第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

#### 3 農村の振興に関する施策

##### (1) 農村の総合的な振興

#### イ 農業生産の基盤の整備と生活環境の整備その他の福祉の向上との総合的な推進

##### (1) 生活環境の整備その他の福祉の向上

基礎的インフラの整備等を通じた地域の存立基盤や生活支持機能の確保、地域固有の資源の活用、参加と連携の促進等による地域づくりの観点も含め、以下の施策を総合的に講ずる。

○ ナショナルミニマムの実現の観点から、農村における污水处理施設や上水道等の整備を推進する。

## ○ 運輸省・運輸政策審議会自動車交通部会答申「乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」(平成11年4月)

### Ⅲ 生活交通の確保方策

#### 1. 生活交通の確保についての基本的方向

生活交通の確保については、これまでの需給調整規制を背景とした制度的な内部補助を前提としない新たな仕組みをつくる必要がある。その際、地方公共団体は地域の生活の足の確保や地域のまちづくりの観点から、国はナショナルミニマムの観点からそれぞれ責任を有するものであり、全体的な制度的枠組みの下にそれぞれの立場に基づいて必要な方策を適切に分担・協調して講じていくこととすること、また、今後、地方分権を推進していくという政府の方針に留意しつつ、地方公共団体がより主体的に関与していくことが適当である。