

## 書 評 と 紹 介

神吉知郁子著

### 『最低賃金と最低生活保障の法規制』

評者：富江 直子

労働とは何か、どうあるべきかという問いは、ロスジェネレーション世代に属する著者にとって人生前半における大問題であった。それが労働法研究者を志した原点でもあったと、筆者は本書の冒頭で明かしている。雇用の不安定化、若者の貧困化、格差の拡大、といった労働と生活をめぐる問題を、自らの切実な現実として受け止めてきた世代の研究者による、強い問題意識に基礎づけられた力作である。これからの労働と生活に関する政策を考えようとする人びとにぜひ読んでほしい。

今日の日本では、働く貧困者と生活保護受給者の増加が社会問題となり、就労と扶助との関係をめぐる課題が盛んに議論されるようになっている。そうした文脈のなかで、最低賃金と社会保障——特に最低賃金額と生活保護の給付基準——との関連が問題となっている。最低賃金水準で働くよりも、生活保護を受給した方が収入が上回るという「逆転現象」が起きている地域が存在する。このことが、最低賃金額の低さ（時には生活保護基準の「高さ」）として問題になったり、あるいは扶助を受けている人びとと

働いている人びとの間の「不公平」として、あるいは就労インセンティブをめぐる制度的欠陥として、問題になったりしている。

しかし、著者が指摘しているように、最低賃金に関しては、これまで法的な考察がきわめて少なかった。本書はそうした状況に対して、比較法的考察という手法によって最低賃金と最低生活保障の基本的な論点を明らかにするという貴重な貢献を行っている。

本書は、三つの国の最低賃金制度を歴史の変遷を踏まえて比較するという方法によって、現在の日本で議論すべき論点を鮮やかに、かつ説得力を持って示している。最低賃金について、今ここで理解されているあり方、議論されている課題が、いつでもどこでも当たり前ではないのだということを、縦・横の比較によって描き出している点が、本書の魅力である。

以下、各章の概要を見ていこう。

第1章では、日本の近況に即して問題の所在が明らかにされ、分析方法が示される。

日本の最低賃金制度は、今世紀への転換期に大きな転換を遂げた。働く貧困層の存在が社会問題として認識されてくるなかで、最低賃金が労働者のためのセーフティネットとして注目されるようになり、平成19年（2007）に40年ぶりの最低賃金法大改正が行われた。この法改正によって、最低賃金が「労働者の健康で文化的な最低限度の生活」を実現するよう、生活保護制度にかかる施策との整合性を確保すべきことが定められた。今日の日本では、最低賃金が労働者の生活保障を担うという考え方は一般に知られていることであると思われるが、これ以前はそうではなく、賃金の最低基準＝最低賃金と

世帯の最低所得＝生活保護とは、目的も役割も異なるものと考えられてきたのであった。

本書は、平成19年改正によって定められた最低賃金制度の最低生活保障としての役割を、歴史と国際比較によって対象化するという意味を持っている。

本書の検討課題は二つに整理される。①最低賃金の決定方法と、②最低賃金の水準と関連諸制度との関係である。

①は、国家の介入によって賃金に関する契約自由の原則を修正するために、いかなる正当化原理が採用されているか、という問題である。本書は「手続的正当化アプローチ」と「実体的正当化アプローチ」という二つの軸を用いて分析を行う。前者は、最低賃金の額そのものは直接に問題とせず、決定手続において労使当事者の合意形成プロセスがあることを正当化の根拠とするアプローチ、後者は、最低賃金の額それ自体の妥当性を問題にし、そこに一定の内容が実現されていることをもって正当化の根拠とするアプローチである。

②は、稼働年齢層を対象とする社会保障制度との構造的な関係や、具体的水準のバランスの問題である。最低賃金制度と社会保障・税制がどのように役割分担をしているかという構造的な問題と、それぞれの制度における給付水準の相対的な関係を考察する。

こうした目的と分析手法に適する国として、日本との比較対象国を設定するための丁寧な手続を踏んだ上で、対照的な最低賃金制度を持つイギリスとフランスが選ばれる。

第2章では、日本法の現状が整理されている。

戦後日本の最初の最低賃金制度である労働基準法上の最低賃金条項では、最低賃金が生存権を保障するための制度として位置づけられていた。しかし、昭和34年（1959）に成立した最

低賃金法では、生存権の保障は前面に打ち出されず、法の目的としては、労働者の生活の安定、労働力の質的向上、事業の公正な競争の確保、国民経済の健全な発展が、並列的に位置づけられた。そして平成19年改正によって、最低賃金に生活保障としての絶対額の概念が導入され、再び生存権を保障するための制度としての性格が意識されるようになったのである。

最低賃金の決定方式は、業者間協定から労・使を代表する委員および中立の立場の公益委員の三者構成による最低賃金審議会方式中心へと移っていった。そして、昭和53年（1978）には現行の目安制度が導入され、地域別最低賃金の全国的な整合性が図られるようになっている。

社会保障制度に関しては、日本には就労しているにもかかわらず所得が低い人のための保障がほとんどないという特徴がある。就労していない人には社会保障で、就労している人には最低賃金で最低生活を保障するというのが今日の日本の制度の在り方である。このため、労働者の生存権実現のために最低賃金制度に期待される余地が大きくなっていると、筆者は指摘している。

第3章ではイギリスについて考察される。

イギリスにおける最初の最低賃金立法は、1909年に成立した産業委員会法である。これは、伝統的な不介入主義への修正としてではなく、一部の使用者が、国家の資本としての労働者を生存の維持に足りない低賃金で雇用することによって共同体に寄生することを許さないという、自由主義的な論理によって正当化されたものであった。

産業委員会制度は、低賃金問題の解消と団体交渉の促進という二つの目的を持っていたが、その主たる目的は後者の方であった。できるかぎり団体交渉を尊重するという集团的自由放任

主義が、イギリスの最低賃金制度の特徴であった。

1998年、イギリスで初めて全産業の労働者を対象に全国一律の最低賃金額を適用する全国最低賃金制度が成立した。この制度は、低賃金問題の改善のみならず、イギリス経済の競争力を確保し、納税者の利益にも資する「真の経済的利益」という点から正当化された。現在まで続くこの制度では、最低賃金額は労使交渉によって妥結した結果ではなく、雇用や賃金の変動などに関する詳細な統計データに基づいて決定された「根拠に基づく政策決定」の結果として位置づけられている。

イギリスの最低賃金制度の考え方は、政府が最低生活保障という観点から決定する社会保障・税制度の考え方とは原理的に異質である。全国最低賃金の決定において、社会保障・税制度との整合性が意識されることはない。その理由の一つは、それぞれの決定主体が異なるということであるが、もう一つの理由として、イギリスでは就労しているにもかかわらず低所得の世帯に対しては、給付つき税額控除によって所得補完が行われているということがある。そのため、最低賃金の水準が労働者の最低生活保障に与える影響はそれほど大きくないと考えられているのである。

第4章ではフランスについて考察される。

フランスでは、1899年に最初の賃金決定への国家介入が行われ、第二次世界大戦中および戦後の国家による賃金統制を経て、1950年に全職域最低保証年金（SMIG）が導入された。そして、これを前身として1970年に全職域成長最低賃金（SMIC）が制度化され、現在に至っている。労働協約によって定められた等級ごとの賃金が基礎となり、その賃金ピラミッドの底辺を法定最低賃金が下支えするというしくみである。

SMIGは、最低生存費の概念を確立することを目的とし、物価指数に応じた指標スライド制を導入した。しかし、高度経済成長期の実質賃金の伸びによって平均賃金との格差が広がってしまったため、1970年に平均賃金への部分的スライド制を導入したSMICへと再編された。その決定方式は、物価スライドと平均賃金へのスライドという二重のスライド制に、政府裁量による上積みをも可能としたものである。

SMICは、従来からの低賃金労働者の「購買力の保証」という目的と、新しく加わった「国民経済の発展への参加の保証」という目的を合わせ持つ。第二の目的の追加は、生存のための最低限の確保という旧来の静的な概念から、進歩の果実への参加の保証および定期的な増加という動的な概念への変革がなされたことを意味する。

フランスの最低賃金制度は、労働者の生活保障を目的として形成されてきた制度であるため、社会保障制度と有機的に関連づけられている。「労働者の地位が貧しい無職者の地位よりも多くの権利を保障しないということを認められるわけがなく」、「最低賃金は全ての社会的給付に優越する次元にある」という考え方がその基本にある。就労インセンティブを損なわないために、労働能力者への社会保障給付はSMICを下回るように設定され、働く貧困者が社会保障給付よりも大きな所得を得られるように給付つき税額控除の制度が設けられている。

第5章では、第1章で提示された分析枠組みに基づいて英仏の最低賃金制度の決定構造の整理、および日本の最低賃金制度の課題についての分析が行われる。

第1章で示された検討課題①（最低賃金決定方法）については、イギリスでは産業委員会制度における純粋な手続的正当化アプローチから、全国最低賃金制度における実体的正当化ア

アプローチへと転換、フランスではSMIGの絶対的貧困概念を基礎とする実体的正当化アプローチから、SMICの相対的貧困概念を基礎とする実体的正当化アプローチへと修正された。つまり、英仏両国は当初は異なる制度を採用したが、現在では共に最低賃金の正当性は労使の合意ではなく一定の内容が実現されていることで担保されるという実体的正当化アプローチを採用するようになっている。

検討課題②（最低の水準と関連諸制度との関係）については、イギリスでは、最低賃金だけが稼働能力世帯のセーフティネット機能を引き受けることを想定していないため、最低賃金額と社会保障・税制度における所得保障の給付額とは無関係であり、一方フランスでは、生活保障という共通の目的を持つ社会保障制度と最低賃金制度の相互関係が問題になるという違いがある。

さらに著者は、英仏における最低賃金の役割の変化に関する共通項を指摘している。それは、最低賃金制度を貧困対策から切り離す動きである。それが可能だったのは、両国ともにその前提条件として、働く貧困層に対する所得補完制度を充実させているからである。

日本は、検討課題①に関しては、労使交渉による最低賃金設定という枠組みを基本として、手続的正当化アプローチを採用してきた。そこに平成19年改正によって、労働者の最低生活保障を重視する方向への質的変化が起こった。ところが、決定方法に関しては手続的正当化アプローチがその後も維持されている。著者はここに、既存の決定アプローチが労使の利益を離れた政策的な望ましさを実現するには適していないという問題点を見出している。

検討課題②については、日本では、英仏と異なっていて、働く貧困層への対策がほとんどなく、稼働年齢世帯の所得保障が「雇用か社会保障か」

の二者択一関係になっている。雇用の多様化によって、就労による生活の維持という前提が揺らぎつつある今日では、このような構造は有効に機能しないと考えられる。

最低賃金制度の意義と役割は、時代や国によって異なる。本書は英仏の最低賃金制度の歴史と現状を詳細に検討することによって、日本の制度および議論の特徴を明快に描き出し、最低賃金制度を論じるための視座を提供してくれる。

もし、最低賃金水準で働いて得られる賃金よりも、生活保障によって保障される最低生活費の方が高ければ、それは「問題」である。しかし、それがなぜ「問題」であり、どのような課題を措定すべきかについては、いくつかの考え方があり得るだろう。

フルタイムで働いても生存権を保障するだけの最低賃金すら得られないという低賃金労働の問題に対しては、最低賃金を引き上げるという方法もあるが、働いていても所得が低い人のための所得補完制度を整備するという方法もある。最低賃金が生活保障の最低生活水準を下回る場合があるという問題に対して、最低賃金の引き上げを求める議論に馴染みがあった評者には、イギリスでもフランスでも最低賃金を生活保障と切り離し、低所得や貧困問題には所得補完制度で対応するようになっているという本書の指摘は興味深かった。日本では、近年になって最低賃金に生活保障の機能を求める方向が強化され、英仏とは異なる動きをしているが、著者が本書のなかで指摘しているように、今日の雇用のあり方を考えると、賃金を通じた生活保障は有効ではないかも知れないという懸念が確かにある。

先に述べた「問題」を、低賃金問題としてよりも、働く者と働いていない者との間の公平性

の問題として捉えるなら、最低賃金額と生活保護基準との相対的な関係を議論しなければならない。フランスのように「働く人びとは働いていない人びとよりも高い所得と多くの権利を持つべきである」という考え方に基づいて、労働に高い価値をおいた制度設計を行うのなら、日本でも公平な労働の機会の保障を合わせて実現しなければならないのはもちろんのことだろう。

失業者が多い社会においては、フルタイムの賃金労働に就くことは一部の人びとの「特権」となる。そうした状況のなかで最低賃金と生活保障とをどのように関連づけていくのがよいのかを問わなければならない時代である。

最後に、本書では直接には論じられていないが、重要だと思うことに触れておきたい。「働く人びとは働いていない人びとよりも高い生活水準を享受すべき」ということは自明ではない。

重度の障害を持つ人びとなど、賃金労働のできない人びとの視点から最低賃金と社会保障の関係を問うことも極めて重要である。また、障害のある人びとは、働いていても最低賃金を保障されていない場合が多い。最低賃金を保障される「労働」とは何なのか。その「労働」の意味もまた自明ではない。人にとって、社会にとって、労働とは何か、賃金とは何か、という根底的な問題を問い直す議論を経てのみ、最低賃金制度や社会保障制度を確かなものとして構想できるのだらうと思う。今後そうした議論を行っていくために、本書がなしている貢献は極めて大きい。

(神吉知郁子著『最低賃金と最低生活保障の法規制』信山社、2011年12月、xv+303頁、定価8,800円+税)

(とみえ・なおこ 茨城大学人文学部准教授)