

社会福祉行政とナショナル・ミニマム

畑本 裕介

要 旨

この論文の目的は、戦後日本におけるナショナル・ミニマム論の展開を追いかけ、この議論の可能性と限界を探ることである。ナショナル・ミニマム概念は、その起源から、最低生活費保障に留まらない多義的なものであった。その多義性が歴史的にどう展開したかを追い、ナショナル・ミニマム概念の現代社会福祉行政における位置付けを明らかにする。

まずは、第2節において、本来多義的であったウェット夫妻が生み出したナショナル・ミニマム概念が、ベヴァリッジ報告に受け継がれる際に最低生活費保障に意味合いを限定させたことを確認する。第3節において、1960年代後半にナショナル・ミニマム概念が、シビル・ミニマム概念やソーシャル・ミニマム概念といった概念に姿に変え、その多義性を取り戻す状況について確認する。第4節では、多義的となったナショナル・ミニマムが、中央集権的再分配機構の手段に転嫁した結果、地方分権論者によって批判の対象となってしまったことを確認する。その後、ナショナル・ミニマム論を擁護する立場からの抵抗が起こったことについても確認したい。最終節においては、ナショナル・ミニマム概念の今後を考察し、社会福祉行政におけるこの概念の可能性について検討することにした。

キーワード：福祉行政、ナショナル・ミニマム、シビル・ミニマム、最低生活費保障、地方分権

1. はじめに

この論文の目的は、戦後日本におけるナショナル・ミニマム論の展開を追いかけ、この議論の可能性と限界を探ることである。

ナショナル・ミニマムは、その起源から、最低生活費保障¹に留まらない重層的な性格を持って生まれた概念である。そのため、その意味合いは常に多義的なものであり、時代の必要に応じて変幻自在にその内容を変化させてきた。この論文では、こうしたナショナル・ミニマム概念の性質を前提に、日本において歴史的にどのようにその内容を変化させてきたかを確認したい。こうした作業を経ることで、その姿が見えにくいナショナル・ミニマム概念の現代社会福祉行政における位置付けが明らかとなるだろう。

そのため、この論文では、イギリスにおいて成立したナショナル・ミニマム概念が、日本においてどのように展開したかを歴史的経緯に沿って振り返っていく。まずは、第2節において、本来多

義的であったウェット夫妻が生み出したナショナル・ミニマム概念が、ベヴァリッジ報告に受け継がれる際に最低生活費保障に意味合いを限定させたことを確認する。また、ベヴァリッジ報告の影響を受けた戦後日本の社会福祉行政におけるナショナル・ミニマム概念の性質についても確認する。次に第3節において、ナショナル・ミニマム概念が、シビル・ミニマム概念やソーシャル・ミニマム概念といった概念に姿に変え、その多義性を取り戻す状況について確認する。こうした多義性は、多方面に展開していく社会福祉行政にとって大変便利なものではあったが、ミニマム概念が「モノトリ型」の行政行為につながってしまうという短所も持っていた。第4節では、多義的となったナショナル・ミニマム概念が、中央集権的再分配機構の手段に転嫁した結果、地方分権論者によって批判の対象となってしまったことを確認する。その後、ナショナル・ミニマム論を擁護する立場からの抵抗が起こったことについても確認したい。

(所 属)

山梨県立大学 人間福祉学部 福祉コミュニティ学科 准教授

最終節においては、こうした歴史的経緯を振り返ったうえで、ナショナル・ミニマム概念の今後の在り方がどうあるべきかを考察し、社会福祉行政におけるこの概念の可能性について検討することにした。

この論文では、ナショナル・ミニマム概念の多義性の抱える問題点を敢えて論じている。もちろん、この概念に多様な意味合いを持たせて社会福祉行政・社会保障政策の潜在性を掘り起こす行為は重要である。とはいえ、その多様性は、「モノトリ型」の放漫財政や政治腐敗につながることも確かである。また、ナショナル・ミニマムが真に守るべき生存権の確保をも棄損してしまう可能性がある。こうしたデメリットを防止するためには、ナショナル・ミニマム概念がどのように使われてきたかを振り返る必要があるのである。

2. ナショナル・ミニマム論の黎明期から定着へ： 最低生活費保障としてのナショナル・ミニマム

2.1. ナショナル・ミニマムの起源とその重層的な性格

ナショナル・ミニマムとは、藤澤益夫の定義に従ってもっとも単純にまとめれば、「国民生活の諸過程における最低基準の設定と確保の政策」[藤澤 1997; 5] のことであり、その政治的・思想的な概念のことに考えることができる。このナショナル・ミニマム政策と概念は、イギリスにおいて戦後復興のための社会保障の指針として 1942 年に出された『ベヴァリッジ報告』（「社会保険と関連サービス」Social Insurance and Allied Services）の中で提唱されたことから注目された。これは、社会保険、公的扶助といった社会保障政策によって最低生活費を保障するものであり、我が国でも生活保護法の成立などに大きな影響を及ぼした。

しかしながら、ナショナル・ミニマムはベヴァリッジの理念に収斂する性質のものではない。最低生活費保障を実際に担う「社会保障は、ナショナル・ミニマム政策の一部にすぎないのであって、完全雇用・住宅政策・教育制度から環境保全にいたるまでの多様な側面に対する行動指針」[藤澤

1997; 50] となりうる政策・概念である。

ナショナル・ミニマムの思想は、ウェッブ夫妻が最初に生み出したものであるとされる [名古 2000; 1]。そもそも、夫妻がこのナショナル・ミニマムの思想を初めて提唱したときから、「19 世紀の疎放な自由放任信条への批判とマルクス主義への反発とを同時に含んだ」[藤澤 1997; 8] 経験主義的な折衷主義であり、そのために様々な思想的、理論的、制度的な潮流を反映する多義的な理念へと展開していくことになった。実際に、ナショナル・ミニマムとその後展開していくさまざまなミニマムの概念は、一義的な「社会改良のヴィジヨナルな目的概念から福祉国家のプラクティカルな実体概念へと転移変容し、現代経済に対する公共介入の一般原理に帰着してゆく」[藤澤 1997; 8]。すなわち、最低生活費保障という枠に留まらず、様々な問題に適用される概念へとナショナル・ミニマム概念は展開する可能性を初めから持っていたのである。

2.2. ナショナル・ミニマムの最低生活費保障への限定

とはいえ、このナショナル・ミニマム概念を本格的に政府文書が取り上げたのはベヴァリッジ報告においてであり [毛利 1990; 216]、ナショナル・ミニマムを最低生活費保障へと狭く限定したものだ。この報告の基本的な目的は、社会保険によってナショナル・ミニマムを確保することとされる。ベヴァリッジ報告において社会保険とは、イギリス戦後再建の道を阻むと当時考えられていた 5 つの巨人である窮乏、疾病、無知、陋隘（ろうあい）、無為のうち、「窮乏」(want) に対処するためのものである。窮乏は低所得のことであり、この保障を行う原理がナショナル・ミニマムとされた。すなわち、ベヴァリッジ報告におけるナショナル・ミニマムとは、「ニード調査または資産調査とは関係なしに、すべての市民が老齢、疾病、失業その他の事故に際して受ける基本的所得」[小山 1978; 253] のことを指すと考えてよいだろう。

これは、ベヴァリッジ自身の思想および当時のイギリス社会において一般的であった思潮である

自由主義的な思想の影響によるものである。ベヴァリッジ報告では、国家による生活保障は最低限（すなわちナショナル・ミニマム）に限られるべきであり、それを超えるニーズには「国民の自由な配慮に委ねられるべきである」[名古 2007; 44] との原理が示される。ここにおいて、ナショナル・ミニマムとは、最低生活を保障するという積極的原理であると同時に最低生活以上を国家が保障してはならない[毛利 1990; 217] という自由主義思想を体現する原理へと理念の解釈の変更がなされている²。そうであるなら、ナショナル・ミニマムは拡大して解釈されず、所得の保障というイギリス社会政策伝統の施策に限定される原理として確定されることには必然性があったであろう。

ベヴァレッジ報告に影響を受けた戦後日本の社会保障政策においても[厚生労働省 2011; 40]、ナショナル・ミニマムの概念は、一般的に最低生活費保障に限定して使われることになった。

2.3. ナショナル・ミニマムと戦後日本の社会福祉行政の萌芽

日本の戦後社会福祉行政は、占領下日本国政府へGHQ（連合軍最高司令官総司令部）から1946（昭和21）年に出された指令であるSCAPIN775（連合軍最高司令官覚書）「社会救済」が出発点である。この指令には、無差別平等、最低生活（費）保障、公私分離の「三原則」が示されていた。この三原則は、その後制定される生活保護法の原理・原則の中で明示される（制定（1946（昭和21）年）、改定（新生活保護法、1950（昭和25）年））。ここに、日本における最低生活費保障という意味でのナショナル・ミニマムが確立した。最低生活費保障は、生活保護基準の中に具体化される[ナショナル・ミニマム研究会 2010; 3]。日本では、狭義においては、基本的にナショナル・ミニマムとはこの最低生活費保障を指すものと考えてよいだろう[三浦 1987; 204]。

とはいえ、ナショナル・ミニマムが最低生活費保障に限定されない萌芽が、この時期に成立した社会福祉基礎構造の中に組み込まれたことも確認

しておく必要があるだろう。すなわち、措置制度の成立である。三原則を具体化させる目的でGHQとの協議の結果生まれたいわゆる六項目提案（1949（昭和24）年）を経て、社会福祉行政の基礎構造である措置制度を根拠づける社会福祉事業法が1951（昭和26）年に制定された³。措置制度とは、行政機関の行政行為に基づいて社会福祉サービスを提供する仕組のことである。すなわち、行政機関の決定に基づいて、ニーズなどの諸事情を考慮したうえで人々に福祉給付やサービスを割り振る仕組みである。入所措置に要する費用を措置費といい、民間施設へ委託する場合の措置費を措置委託費という。この措置委託費を用いて民間に委託する場合は、費用負担を基本的に国家が担う制度であり、国家責任を明確にするという意味合いがあった[山本 1989; 147-151]。国家責任を明確にするとは、社会福祉施設設置の諸基準を国が定め、地方公共団体や社会福祉法人等の施設運営団体にその基準の適用を求める側面も含む。この基準は、全国に最低基準として適用されるものであるから、日本におけるナショナル・ミニマムの一つの側面となっていた⁴。

社会福祉施設設置の最低基準という考え方は戦前にはなく、1947（昭和22）年に制定された児童福祉法第45条に基づいて翌1948（昭和23）年に出された児童福祉施設最低基準（厚生省令昭和23年12月第63号）において最初に規定された[河野 1985; 3]。その後、1949（昭和24）年公布の身体障害者福祉法（第28条）、1950（昭和25）年の新生活保護法（第39条）、1951（昭和26）年の社会福祉事業法（第60条）においても社会福祉施設の最低基準の設定が義務づけられた。その後、生活保護法からの分離単法化に伴って、救護施設から老人福祉施設や精神薄弱者福祉施設の分離がなされた際にも基準設定が明記される等（老人福祉法第17条、精神薄弱者福祉法第21条）、最低基準は次々に追加され、ナショナル・ミニマムの一分野として拡大していった⁵。

2.4. 福祉国家の発展とナショナル・ミニマム

この節の最後に、福祉国家の歴史的展開におけるナショナル・ミニマムの位置づけを、社会理論の立場から確認しておきたい。

アンソニー・ギデنزは、第二次世界大戦後の高度経済成長期までの国民国家における政治的課題を、解放のポリティクス（生活機会の政治）と呼んだ。次の時代のライフ・ポリティクスの前提を作り出す段階であり、「伝統の固定性からの解放と、位階的な支配の条件からの解放」[Giddens 1991=2005; 242]が国民共通の目標として追及された時代であった。すなわち、脱身分・階級政治であり、一般的には前期近代と時代区分される。こうした前期近代の国民国家は、経済成長により拡大する富を、社会保障政策によって生活機会の拡大に向けて再配分することへ広く合意できた時代である。いわゆる福祉国家への「戦後合意」と呼ばれる理念が成立していた。

また、第二次世界大戦後の国民国家は、現在のようなグローバリゼーションの洗礼を受けておらず、相対的に一国内で閉じた国家体制を構築していくことが可能であった。そのため、一国内の財政的・金融的措置により経済を調整し、制度を国内の政治的合意の範囲で整備することで、各種社会保障制度を整備していくことが可能であったとも言える [Jessop 2002=2005; 84-86]。こうした時代に、一国内で閉鎖した経済・社会政策によって制度的再配分を追求した国々は、「ケインズ＝ベヴァリッジ型福祉国家」と呼ばれる⁶。すなわち、1936年に出版されたケインズの『雇用・利子および貨幣の一般理論』に従った完全雇用政策と、1942年に提出された『社会保険および関連サービス』（ベヴァリッジ報告）において明らかにされた社会保障によって完全雇用政策をバックアップしていくことを組み合わせた福祉国家体制のことである。

この「ケインズ＝ベヴァリッジ型福祉国家」において、富の再配分の「戦後合意」があるなかで利用された典型的な手法こそがナショナル・ミニマムである。社会保障政策が完成しておらずその向上を導くためには、その明確な目標が示されて

いなければならない。ここで数値目標としてのナショナル・ミニマムが、指標として活用されたのである。

3. ミニマム論の展開

3.1. 生活問題の貧困概念中心主義からの変容：環境問題のクローズアップ

もともと最低生活費保障に留まらない広い意味合いを持っていたナショナル・ミニマムは、中央集権的行政手法に適合的な面もあり、大変便利な言葉として拡大して利用されていくのはいわば必然であった。

高度経済成長を果たした社会では、最低生活費保障だけが生活権保障の課題となるのでは、あまりに生活感覚からはかい離してしまう状況となる⁷。また、生活上の貧しさを感じる感覚も、生活費が不足する状態というだけではあまり説得力を持たなくなってしまっていた。W.A. ロブソンは、こうした時代には、「金銭以外の援助あるいは金銭問題に加えて別の援助を必要とする人びとのさまざまなニーズ」[Robson, W.A. 1976=1980; 17]が時代の課題となり、様々な都市における生活の側面に注目することなくしては、ナショナル・ミニマムが達成されたとは言えないと述べている。また、宮本憲一によれば、「実質賃金の労働力価値以下への相対的な低落」を中心に貧困の理論化が行われた段階は終わり、高度成長を経て資本主義が成熟し独占段階に入った社会においては、都市問題や環境問題が資本主義の主要な矛盾になったとされる [宮本 1967=1997; 162]。資本主義的企業は、利潤を増大させるために、個々の企業の利潤には直接寄与しない労働者の衛生や安全のための費用、いわゆる不変資本部分を節約する [宮本 1967=1997; 164]。そのため、都市の生活環境や自然環境の破壊が、企業活動が活発となる高度成長期には必然となった⁸。こうした都市問題や環境問題を含めた広い意味での生活問題も「新しい貧困」として貧困問題の一形態として認識され、それまで最低生活費が保障されていないという意味での貧困を主な対象としてきたナショナル・ミニマム概念とその応用形のミニマム

概念が大きく姿を変える背景となっていた。

社会保障制度が次第に成熟していくと、とりわけ医療の保障においては全国でナショナル・ミニマムが確保されればよいという訳ではないという主張も生まれる [三浦 1987; 206-209]。その後、医療の保障は、必要なニーズは可能な限り満たすナショナル・オプティマム保障として概念化されていくことになった [菊池 2010; 7]。とはいえ、ミニマムの発想を守り続けた概念も継続して存在しており、その中でもシビル・ミニマム概念は注目されるものであった。

3.2. シビル・ミニマム

シビル・ミニマムという概念は、1960年代の前半に松下圭一によって造語された和製英語である⁹。その後、1968（昭和43）年に策定された東京都中期計画において政策のなかで本格的に利用され、1970（昭和45）年に提出された全国革新市長会による「革新都市づくり綱領：シビル・ミニマムの策定のために」の中でテーマとして取り上げられたことで全国の自治体¹⁰でも多用されるようになっていった [池上 1974; 1]。

シビル・ミニマムとは、最低生活費保障に限定されるものではなく、「A 社会保障、B 社会資本、C 社会保健についての最低基準を数量的に明確にし、現代生活条件を公共システムとして確保しようとするもの」[松下 1971; 288]である。このA、B、Cいずれの領域においても、「科学的討論にたえる具体的指数として設定され、自治体（中略）によって、それが総合性をもった政策システムとして確保」[松下 1971; 277]されることが目指された。1960年代の高度経済成長期は、都市化、過密性、大企業中心の成長政策が都市問題を激化させたため、都市自治体の自主性による対応を促すための政策科学的発想が求められたのである [松下 1971; 275]。ナショナル・ミニマムとの違いを確認するなら、全国に共通する「最低賃金、社会保険など [最低生活費保障] に関連するナショナル・ミニマムに対して、地域限定、とくに都市や地方自治体における生活充足の設定」¹¹ [小倉 1969; 60] に関する様々な基準を各種指標

として示したのがシビル・ミニマムである。

この時代に、シビル・ミニマム概念が提起されたのは、新たな時代に対して地方自治体が行政としての対応を迫られたという理由がある。既述のように、経済成長により一定程度豊かさが確立されたが、都市問題や環境問題といった新たな課題が現れた。そのため、この課題に行政が対応する政策の方針が必要となったのである。松下も、シビル・ミニマムの一つの意味として、「自治体の『政策公準』としての性格があると述べている [松下 1971; 273]。

さらに追加して、市民社会の台頭、地方自治体の中央政府への異議申し立ての噴出といった政治的な文脈にも注目しておかなければならないだろう。松下は、シビル・ミニマムのもう一つの意味として、「市民の権利という性格」を強調している [松下 1971; 273]。明治以来の官僚中心の国家理性や高度成長において優先されがちな企業理性にたいして市民理性を提起するために、市民の請求権の根拠として、シビル・ミニマムによる各領域の最低基準が示されている必要があるとの主張であった [松下 1971; 278]¹²。市民と呼ばれた都市住民の民主的な気運に適切に対応した概念であったと言えよう。この時代には地方自治において「異議申し立ての側面が先行し、それをうけて、政党政治家や研究者が参加を論じていく」 [千草 2013; 6] ことが重視されたのである。

また、松下は、シビル・ミニマムは、その設定と充足により「ナショナル・ミニマムの設定、さらにその基準上昇」 [松下 1971; 280] を導くものであるとしている。後で取り上げる東京都中期計画はその典型であるが、地方自治体が行政施策を先行して充実させ、結果としてそれが中央政府への異議申し立てとなり、ひいては国の制度の改革を引き出すことが目指されたのである。

3.3. 東京都中期計画とシビル・ミニマム

シビル・ミニマムを具体化させた施策として最もよく注目された東京都中期計画はどのようなものであったかを振り返っておきたい。最初の東京都中期計画は、1968（昭和43）年に策定され、

1969（昭和44）年度を初年度とし、1971（昭和46）年度を最終年度とする3ヶ年の計画であった〔小倉1970; 54〕。

この東京都中期計画には次の3つの特徴がある。一つは、①各種のシビル・ミニマムを実現するために、それぞれの施策が総合的に検討され体系化されているということである〔大森1972; 222〕。シビル・ミニマムが指標形式となっており、実現性と相互調整の便宜が図られているために可能になったことであろう¹³。次は、②毎年度に計画内容の根本的な再検討を行う、いわゆるローリング・システムが採用されたことである。最初の東京都中期計画は、1969（昭和44）年、1970（昭和45）年の二度にわたってローリング・システムによる再検討が行われ、実質的には新たな計画を策定するのと同じ作業内容となるほど状況に応じた大変更が行われたとのことである〔大森1972; 222〕。最後は、③計画と予算が密接に結び付けられ、計画事業がほとんど100%予算化されたことである〔大森1972; 239〕。これは、計画が各種指標にもとづくものであり、実効性が確保されることを重視したために、計画とは別個に行われることが通例の予算編成においても、計画を実現する方向での調整が可能となったためであろう。

このように、シビル・ミニマム概念は、行政学上の理論的概念に留まらず、地方自治体における実際の行政施策として実現することが可能な実効性ある科学的概念として利用されたのである。

3.4. シビル・ミニマムの限界

とはいえ、シビル・ミニマムを現実化した東京都中期計画はすぐに行き詰まりを見せるようになる。各党派からの反発という政治的な事情もあったが（先に示した〔池上1974〕など）、後にも影響していく行政技術上の問題とナショナル・ミニマム論の抱える根本的な問題点に関する論点をここでは取り上げたい。

一つ目の、行政技術上の問題である。ローリング・システムが強力に行われた結果、中期計画が単年度計画のようになってしまったことや〔林

1978; 77-78〕、ミニマムの水準を設定したり数量的に算出したりすることの困難が生じたことである〔林1978; 69-70〕。市民社会の理念を実現するにはある程度の期間が必要であるが、これが通常の行政活動の中に胡散霧消してしまったことになる。また、行政活動の大部分では、貨幣価値等の数量換算ができないものが多く、指標化による手法の有効性にはそもそも限界があったのである〔林1978; 81〕¹⁴。

もう一つは、より根本的な問題であり、後のナショナル・ミニマムの議論にも大きく影響する論点だと言ってよいものである。それは、松下自身が指摘したように、シビル・ミニマム論は「モノトリ型」の政治活動を誘発しやすいことである。

松下によると、1970年前後は日本も農村型社会で都市型となっていなかった、すなわち市民社会が成熟していなかった〔松下1996; 22-23〕。そのため、最低限の生活基盤を整備させるために「シビル・ミニマムをめぐる、東京都ですらナイナイづくしだったため市民運動はモノトリ型に」〔松下2003; 40〕なるとされる。最低限のインフラ整備を促そうと、あれやこれやと市民が政府に要求することが必要な時代であったと思われる。政治的には都市型の行政システムができておらず、経済的には高度成長期で財源が潤沢だったので、これらの要求は実現可能であったし、必要でもあった。しかし、人びとが都市型に成熟し、安定成長期・財政の膨張の時代となれば、シビル・ミニマムという「基準自体が既得権をつくることに」〔松下2003; 45〕なると松下自身が言うように、シビル・ミニマムという政策・運動手法は逆機能を持つようになってしまった。

シビル・ミニマム論が提起されたことは、市民社会を育む貴重な経験として歴史的に記憶されるべきことである。とはいえ、都市政策や計画の固定化を引き起こしたり、財政に過大な負担をかける理論に転化しやすかったりして、社会保障制度全体の持続性を危うくさせる可能性もあるというところに限界をもつ議論でもあった。

3.5. ソーシャル・ミニマム

地方自治体の中央政府への異議申し立てという性格をもったシビル・ミニマム論であったが、後に国からもほぼ同じロジックに沿った形でソーシャル・ミニマム論が提案される。これは、産業経済主導型の発展パターンを見直し、経済、社会、文化などの社会における各システムの調和のとれた発展を重視することが求められたものである〔経済企画庁国民生活政策課 1977; 55〕。そのため、ソーシャル・ミニマムは、「単に狭い個人の所得水準という意味にとどまらず、社会的資産の蓄積、最低限度の自然環境、生活環境、教育機会をはじめ公共サービスへのアクセシビリティ、社会的威信、文化の享受、自己実現などを包含する概念に拡大」〔経済企画庁国民生活政策課 1977; 36〕されたものになった。高度経済成長の終わった当時の日本社会では、成長により全体のパイを増やすことにはもはや期待できないとの認識が広がり、限られた富の調和のとれた分配の問題が注目された〔経済企画庁国民生活政策課 1977; 10〕。こうした時代には、ミニマム概念を応用した基準設定が有効性を持つと期待されたのである¹⁵。

もちろん、こうした国主導のソーシャル・ミニマム論は、総合的な調整のための合意を求められるのだから、市民や労働者の主体性を主唱する立場からは、人びとの要求を妥協に導く論理に見える。そのため、当時流行した「日本型福祉社会論」を擁護する「国家による公的保障の不足と歪みを免罪し、自助と（中略）相互扶助努力への責任転嫁による大衆負担の増大」〔相澤 1981; 184〕を許す論理として批判された。ミニマム概念が、ナショナル・ミニマムの伝統に従って国民（大衆）生活の底上げの論理として利用されるのか、国による総合的な調整のための基準作成に使われるのか、実際の社会福祉行政においては多様な論理で利用され、ある意味で混乱を誘ったことは書き留めておくべきであろう。後者の利用法は、当時の社会運動の論理としては、社会福祉給付の抑制であると映ったのである¹⁶。もちろん、別の立場からは、社会保障の持続性に配慮しなければならない現代へと繋がる論理を用意した先見の明のある

議論であったと評価することができると書かなければ、公平性に欠けるであろう。ミニマム論が「モノトリ型」になったのは、シビル・ミニマム論にその原因の一部があり、その修正の議論が当時も求められたために、ソーシャル・ミニマム論が提出されたという解釈も成り立つ。ナショナル・ミニマム論の現代的意味合いを考える際にこの論点を確認しておく必要があるだろう。

4. ナショナル・ミニマム論の現代：ミニマム論の防衛

4.1. ナショナル・ミニマム論の後退と混迷

1985（昭和 60）年のプラザ合意をきっかけとした 1990 年代初頭にかけての好景気はいわゆるバブル景気と呼ばれ、最低生活費保障の議論を中心とするナショナル・ミニマム論は一時期影をひそめることになる。しかし、その後景気が急減速し、いわゆるバブル崩壊と呼ばれる状況になると、1990 年代後半には形を変えてナショナル・ミニマム論は復活することになった。この時期には、ナショナル・ミニマムというよりもセーフティーネットという言葉が好まれた。この言葉を流行させた金子勝は、ぜい弱化する生活を保障し、脱落者を出さないが故に経済活性化へとつなげることを意図してセーフティーネット論を展開した〔金子勝 1999〕。しかしながら、その意図に反して、健康で文化的な最低限度の生活は守っていくという問題の立て方ではなく、「起こってくるいろいろな状況・リスクを、お互いに分散する、危険の分散というロジックとして」〔浜岡・岡田・行方 2007; 46〕、自由主義経済において自助による備えを求める論理へと転化してしまった面があった（〔相沢 2002; 60〕など）。新自由主義的な経済思想を補強するための産業経済を優先する論理として悪用されたと言ってもよく、ナショナル・ミニマム論のもった福祉国家論的な論調が後退していった。

このようにナショナル・ミニマム論やその周辺の議論が混迷を深める中でも、景気後退は進行し、労働環境は競争主義的なものとなっていったため、格差や貧困の問題がクローズアップされる時

代に入っていく。一方で、1999（平成 11）年に地方分権一括法が成立して地方分権の時代となると、ナショナル・ミニマム論の「ナショナル」性を保証する中央集権的な政治手法は批判にさらされるようになり、ナショナル・ミニマム論はその足場を危うくしていった。

機関委任事務を廃止することを最大の成果とした 1990 年代後半の地方分権改革の脈絡において、ナショナル・ミニマム概念は最低生活費保障をはじめとした生存権保障のための概念からは別の文脈でも利用されるようになっていたと位置づけられた [伊藤 2003; 15] [本多 2012a; 7]。ナショナル・ミニマム概念は、1962（昭和 37）年から 1998（昭和 63）年まで 5 次わたって策定された全国総合開発計画において利用された「国土の均衡ある発展」というキーワードと結び付けられ、「様々な行政分野において、国民が全国どこでも同等の公的サービスを受けられる状況」（第 7 回地方分権推進会議 [2001 年 11 月 12 日] 配布資料 3 「ナショナルミニマムについて」¹⁷⁾）を指すようになったと解釈されたのである。これを、本多滝夫は、生存権保障を中心とした「福祉国家型のナショナル・ミニマム」と区分して、「開発国家型のナショナル・ミニマム」と呼んでいる [本多 2012a; 8]。こうしたミニマム概念は、先の節で指摘したシビル・ミニマムやソーシャル・ミニマムといった広範囲な生活領域の基準・指標設定を行うミニマム概念が存在していた歴史からは、その延長線上に容易に発想されるものであろう。ナショナル・ミニマム概念は、ここにおいて、過剰開発を行う土建国家的中央集権体制と結び付けられ、地方分権改革によってこの概念を解体していくことが望まれようになったのである。

例えば、地方分権改革を主導した西尾勝は、ナショナル・ミニマムが最低生活費保障を超えた各分野へと拡散していくことを批判して、「ミニマムのミニマム化」を提案した [西尾 2005; 28] [西尾 2007; 262]。社会福祉行政の領域に限っても、先に示した社会福祉施設設置における各種最低基準の設定のように、最低生活費保障以外の非貨幣

的福祉ニーズにまでナショナル・ミニマムの概念が適用されてきた。「定員基準、施設設置基準、職員配置基準、専門職資格基準、処遇基準などが定められる」 [西尾 2005; 27] と、これらがナショナル・ミニマムとなり、それを保証するために国から地方自治体への財政移転の規模は膨張していく。すると、「みずからの取捨選択と優先順位」に基づいた自治体の自律性は阻害され、分権型社会は不可能になってしまう。一度基準が国により設定されれば、「その途端に全国の市区町村と都道府県のこの基準の達成度について格付けがなされ公表されるようになる」から、こうした地域差を解消しようと全国の自治体が動き出す。こうした動きは、自治体の「貴重な個性差まで駆逐」 [西尾 2005; 28] してしまうから、ミニマムは限定的に利用すべき（ミニマム化すべき）との見解である¹⁸⁾。

4.2. ナショナル・ミニマムの防衛

地方分権改革は、最低生活費保障を超えるナショナル・ミニマム概念（開発国家型のナショナル・ミニマム）を批判したが、こうした思潮は最低生活費保障としてのナショナル・ミニマム（福祉国家型のナショナル・ミニマム）にとっても逆風となりかねない [本田 2012b; 36]。また、2000 年代に入ると最低生活費保障の根拠である生活保護基準が一般低所得世帯の生活水準に比べて高すぎるという批判も生まれていた [阿部 2014; 11]。こうした批判的思潮を受けて、近年では、最低生活費保障としてのナショナル・ミニマムを防衛する議論が次々と湧き出すことになった。

さらに、グローバリゼーションの進展などが原因による日本の構造的不況は、格差や貧困の問題を対策すべき喫緊の課題としていっそう注目させた。路上生活者や子どもの貧困といった目に見えやすい貧困の問題がクローズアップされたことも、こうした問題への対策を急がせることになった。

生活保護基準に対する批判に応えようと、最低生活費の推計を行い反論の根拠とするための研究が数多く生まれた [阿部 2014; 11]。2009（平

成 21) 年から 2012 (平成 24) 年まで続いた民主党政権においては、こうした研究動向が好意的に受け止められる側面があった。その一つの現れとして、2010 (平成 22) 年に、厚生労働大臣の私的な諮問機関として「ナショナルミニマム研究会」が発足している。この研究会は、厚生労働大臣の辞職により最終報告書を刊行することなく消滅したが、旗色の悪かったナショナル・ミニマム論を再び注目させるきっかけとなった。

最終報告は出されなかったものの、2010 (平成 22) 年 6 月に中間報告は出されている。ここでは、「行政改革や地方分権の観点から、ナショナルミニマムの水準・範囲を限定的に捉え、国による非効率なセーフティネットを否定する文脈」[ナショナルミニマム研究会 2010; 3] として、ナショナル・ミニマムの議論が行われてきたと警戒感が示されている。地方分権し、住民の立場から社会保障制度についても底上げを図ろうという方向で地方自治体が競うことは、先に示したシビル・ミニマムの目指した理念である。とはいえ、自治体によっては、社会保障は他の事業分野の後回しにされる懸念がある¹⁹。国際経済の分野で、労働条件や社会保障を切り下げることで自らの国への投資を呼び込もうとする姿勢を「底辺への競争」(Race to the Bottom 平成 13 年版 通商白書) と呼ぶことがあるが²⁰、こうした状態に類似するとの指摘であろう。その上で、「弱い立場に置かれている少数者の意見は地方単位にばらしてしまうと埋もれがちであるので、全国レベルでそれらの意見をくみ上げるのは国の重要な役割」[ナショナルミニマム研究会 2010; 9] であると、ナショナルな社会保障の重要性が再確認されている。

この委員会の報告では、とりわけ生存権保障が強調されたものとなっており、先の時代のように公的サービス全般を指すものとは捉えられていない印象である²¹。そのために、生存権の保障の議論に関してはさらに踏み込み、「重層的なナショナル・ミニマム保障の必要性」[菊池 2010; 7] へと議論が進められていることが特徴である。日本におけるナショナル・ミニマムは、生活保護基準との関連で議論されることが多かったが、「年

金、最低賃金、雇用保険、労災保険、医療保険、介護保険、保育等の児童福祉、住宅手当、子ども手当 [児童手当] 等の関連する社会保障施策・雇用施策によって重層的に確保される」[ナショナルミニマム研究会 2010; 7] べきであるとの主張である。

「地方分権」の論理に対して、「ナショナル・ミニマム」の側の抵抗がなされた。とはいえ、この抵抗は、かつてのようにナショナル・ミニマム概念を生存権保障をはるかに超えて公的サービス一般に拡大して捉えることへと後戻りするものではありえないだろう。現状では予断を許さないが、地方分権論の唱えるミニマムのミニマム化が行き過ぎることへの歯止めとなるためだと解釈したい。

5. おわりに

ギデンズは、解放のポリティクスが一定程度達成されると、ライフ・ポリティクスの時代が訪れるとした [Giddens 1991=2005; 242]。この時代は後期近代とも呼ばれる。それぞれの行為主体・組織が生活機会の決定を主体的に行うことがより重視される時代のことである。現代はすでにこのライフ・ポリティクスの時代であり、その政治的・行政的現れの一つとして地方分権改革があったとも考えることができる。地方分権改革は、より身近な自治体へと権限を分散しそれぞれの地域の主体性を発揮させる改革だからである。

こうした時代には、ナショナル・ミニマム論の中央集権的性質は後退せざるを得ないのは必然である。とはいえ、ライフ・ポリティクスの時代は、解放のポリティクスが一定程度達成されていることが前提であることをもう一度確認しておく必要があるだろう。解放のポリティクスの基盤である生存権保障が後退してよいものではない。先に示した批判すべき対象である開発国家型のナショナル・ミニマムとは、福祉国家型のナショナル・ミニマム (最低生活費保障をはじめとした生存権保障) を峻別し、後者を救い出していく作業はいつの時代にも必要なことである。

近年では、従来の議論の展開からは離れた、ポ

ストモダンのナショナル・ミニマム論とも言うべき議論も生まれてきている（[金子充 2010]、[堅田 2015] など）。これらは、政策的展開の中で修正されてきたナショナル・ミニマム概念からは距離を置き、生活者の生活保障にはどのような制度的対応が必要かをいわばフリーハンドで論じていこうとする立場であると考えてよいだろう。こうした議論は政策的実効性にはいささか疑問がなくもないが、福祉国家型のナショナル・ミニマムの現代性を探り、生存権の生の意味合いを問いつける作業として一層重要なものとなっていくだろう。

最後に付け加えておこなら、福祉国家・社会保障制度の持続性に関する配慮は、これからの時代には一層求められるようになるだろう。これまでのナショナル・ミニマムの議論は、ともすれば、財源や制度の持続性を無視して、「モノトリ型」の議論を展開することもあった。安心した生活の基盤を次世代にも引き継ぐためには、どの部分を充実させどの部分を抑制するかといったバランスの議論はぜひとも必要である。こうした面でも、ナショナル・ミニマム論をめぐる社会政策論は、ポスト・モダン/ハイパー・モダン（後期近代）の時代に入りつつあることを確認しておく必要があるだろう。

【文献】

相沢与一, 1981, 「『総合社会政策』論と『日本型福祉社会』論」『商學論集』（福島大学経済学会 第 50 巻第 2 号）; 169-198
——, 2001, 「ナショナル・ミニマムとは何か——労働・社会運動の政策戦略の一助として——」『賃金と社会保障』No.1299・1300（2001 年 6 月合併号）; 66-76
——, 2002, 「社会保障『構造改革』の展開と社会保障理論」相沢與一編『社会保障構造改革今こそ生存権保障を』大月書店; 23-70
阿部彩, 2014, 「生活保護・貧困研究の 50 年:『季刊社会保障研究』掲載論文を中心に」『季刊・社会保障研究』（summer'14）; 4-17
池上惇, 1974, 「シビル・ミニマムと公共サービス」

『経済論叢』第 114 巻第 1・2 号（京都大学経済学会）; 1-23
石井吉春, 2008, 「生活保護における都市間格差の動態と地方財政の持続可能性」『年報 公共政策学』Vol.2; 83-108
伊藤敏安, 2003, 「地方にとって『国土の均衡ある発展』とは何であったか」『地域経済研究』第 14 号（広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター）; 3-21
岩田正美, 1990, 「戦後日本における貧困研究の動向——「豊かな社会」における貧困研究の課題——」『人文学報』（東京都立大学人文学部紀要）; 33-73
——, 2007, 「『社会保障の一体的見直し』とナショナル・ミニマム」『社会保障法』第 22 号; 110-124
大森國裕, 1972, 「シビル・ミニマム達成のための計画策定過程——東京都中期計画の場合——」『年報行政研究』Vol. 1972 No. 9; 221-248
小倉襄二, 1969, 「シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論 -1-「東京都中期計画—1967 年」について」『人文学』第 117 号（同志社大学人文学会）; 59-65
——, 1970, 「シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論 -2-「東京都中期計画—1967 年」について」『人文学』第 117 号（同志社大学人文学会）; 54-64
堅田香緒里, 2015, 「ナショナルミニマム保障の哲学——ナショナルミニマムの規範をめぐる」『貧困研究』（Vol.14 July 2015）; 4-13
金子充, 2010, 「ナショナル・ミニマムの再定義をめぐる論点整理」『月刊自治研』（2010 年 5 月号）
金子勝, 1999, 『セーフティネットの政治経済学』ちくま新書 214
河野正輝, 1985, 「『社会福祉におけるナショナル・ミニマム』の法的枠組み」『社会福祉学』26(2); 3-22
菊池馨実, 2010, 「ナショナル・ミニマムと地方分権——社会保障法学の視点から——」『月刊自治フォーラム』（2010 年 8 月号 (No.611)）

- ; 5-10
 経済企画庁国民生活政策課, 1977, 『総合社会政策を求めて——福祉社会への論理——』大蔵省印刷局
 厚生労働省, 2011, 『平成 23 年版 厚生労働白書』
 小山路男, 1978, 「終章 ベヴァリッジ体制以降の諸問題」『社会福祉選書第 5 巻 西洋社会事業史論』光生館; 251-266
 新藤宗幸, 1996, 『福祉行政と官僚制』岩波書店
 千草孝雄, 2013, 「戦後日本における地方自治研究に関する一考察」『比較法文化』第 21 号; 1-20
 高橋紘一, 1985, 『現代都市の福祉行財政 福祉ミニマム水準と財源保障』時潮社
 名古忠行, 2000, 「『ナショナル・ミニマム』の理念と政策——S.&B. ウェップの政治思想——」『山陽論叢』第 7 巻; 1-18
 ———, 2007, 「イギリス福祉国家の思想——ウェップ夫妻とベヴァリッジをめぐる——」『山陽論叢』第 14 巻; 35-45
 ナショナルミニマム研究会, 2010, 「ナショナルミニマム研究会中間報告書」
 (URL: <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/dl/s0623-12a.pdf> 2015.11.20 に確認)
 西尾勝, 2005, 「分権改革は『ナショナル・ミニマム』の全面的な見直しを要求する」『都市問題』第 96 巻第 5 号 (2005 年 5 月号); 25-29
 ———, 2007, 『地方分権改革』東京大学出版会
 畑本裕介, 2006, 「総体としての貧困—戦後わが国の貧困認識の特徴について」『明星大学社会学研究紀要』第 26 号; 163-175
 浜岡正好・岡田知弘・行方久生, 2007, 「鼎談 ナショナル・ミニマム保障と今日の自治体のあり方」『季刊 自治と分権』(No.28 2007 夏); 21-56
 林堅太郎, 1978, 「シビル・ミニマムの行財政管理」池上惇他編『地方自治とシビルミニマム』法律文化社; 63-100
 藤澤益夫, 1997, 『社会保障の発展構造』慶應義塾出版会
 塾出版会
 本田滝夫, 2012a, 「分権改革の展開とナショナル・ミニマム」『法律時報』(2012 年 84 巻 3 号通巻 1044 号); 4-8
 ———, 2012b, 「地域主権一括法と『義務付け・枠付けの見直し』」本田滝夫他編著『「地域主権改革」と自治体の課題』自治体研究社; 9-61
 松下圭一, 1971, 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会
 ———, 1996, 『日本の自治・分権』岩波新書 425
 ———, 2003, 『シビル・ミニマム再考——ベンチマークとマニフェスト』公人の友社
 三浦文夫, 1987, 『増補社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会
 三重野卓, 2000, 『「生活の質」と共生』白桃書房
 宮本憲一, 1967, 『社会資本論』有斐閣 (ただしここでは 1976 年の改訂版を利用している。)
 毛利健三, 2000, 『イギリス福祉国家の研究 社会保障発達の諸画期』東京大学出版会
 山本隆, 1989, 「措置費制度の歴史的 성격」成瀬龍夫他『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房; 132-168
 横川正平, 2014, 『地方分権と医療・福祉政策の変容——地方自治体の自律的政策執行が医療・福祉政策に及ぼす影響——』創成社
 Giddens, A., 1991, *Modernity and Self-Identity Self and Society in the Late Modern Age*, Blackwell Publishing = 秋吉美都・安藤太郎・筒井淳也訳『モダニティと自己アイデンティティ 後期近代における自己と社会』ハーベスト社、2005 年
 Jessop, B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press = 中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房、2005 年
 Robson, W. A., 1976, *Welfare State and Welfare Society*, George Allen & Unwin Ltd. = 辻清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会、1980 年

¹ 通常、「最低生活保障」という用語が利用されるが、ここでは所得保障の文脈で利用されるようになったナショナル・ミニマムであると特に強調して理解を容易にするために、あえて「最低生活費保障」という用語に換えている。

² ベヴァリッジ報告における「ナショナル・ミニマムをきめるにあたっては、国は、各個人が彼自身および彼の家族のためにその最低限以上の備えをしようとして、自発的に行動する余地を残し、さらにこれを奨励すべきである」との文言は、自由主義原則を要約している [小山 1978; 253]。

³ この社会福祉事業法の第一条には、社会福祉事業の「共通的基本事項を定める」と記されており、ここに戦後救済型福祉の基礎構造となる措置制度が創設された。

⁴ 新藤宗幸は、措置制度のナショナル・ミニマム維持のための機能の重要性を一定程度認めるが [新藤 1996; 112]、入所における選択性の欠如、行政における強制の存在、措置委託費に沿った運営の硬直化といった問題点を指摘する [新藤 1996; 102-112]。こうした批判は、後の地方分権論議へと繋がっていく。

⁵ こうした社会福祉施設設置の最低基準はナショナル・ミニマムとして定着し、地方交付税の算定における基準財政需要額に算定されるようになった。また、さらに一歩進んで、この算定の対象となっている事業であればこそ、それをナショナル・ミニマム事業と呼ぶようにもなっていた [高橋 1985; 226-227]。

⁶ ここで引用したボブ・ジェソップの使う用語では、ケインズ主義的福祉型国民国家 (KWNS) [Jessop 2002=2005; 79] であるが、ここではナショナル・ミニマムを論じており、ベヴァリッジの登場するネーミングが理解を促進すると考えるために、「ケインズ=ベヴァリッジ型福祉国家」の用語を用いた。

⁷ 社会の第一の問題を貧困としていた考え方は後退し、貧困研究も衰退していった。岩田によれば、①貧困研究が国民の総飢餓状況を前提としていたため次第に実態からかけ離れて行ったこと、②研究の前提であった貧困「階層」の固定化・骨化の

状況が解消され、むしろ生活問題として取り上げる問題が多様化していったこと、③マルクス経済学が貧困化理論と資本との関係を問う抽象化へと転化してしまったこと、などの理由で貧困研究は衰退した [岩田 1990; 41-45]。ミニマム概念も、いわゆる最低生活費を対象にした貧困救済概念としてだけでは注目されなくなっていったのだろう。

⁸ 以上の論理は、「作業場外の体制的搾取」と呼ばれる。この部分に関しては、[畑本 2006] にもまとめている。

⁹ 松下自身は、「1965年前後に地域民主主義を訴えていた自治体専門家のあいだでつくられた言葉である」 [松下 1971; 272] としているが、理論的概念はネーミングだけではなくその中身である思想・理論こそ重視すべきであると考えれば、この概念を実質的なものとした松下の造語と考えるのもよいだろう。

¹⁰ ここでは当時の状況に合わせ、地方公共団体ではなく自治体との呼称を用いる。

¹¹ [] 内は筆者による補足。

¹² 個々の市民による主体的な活動に期待する松下のいわゆる市民社会論は、民主主義的中央集権を重視する共産主義勢力から批判されることもあった（特に憲法による中央集権的人権の保障を重視する勢力から） ([池上 1974; 1] など)。とはいえ、どちらの主張も反動的中央集権への反発という文脈を共有しており、現代から振り返れば、政治的方法論の違いであったと総括することができるのではなかろうか。

¹³ 例えば、老人問題のシビル・ミニマムとして、医療・長期介護施設として、老人専門病院（研究所付置）1000床、入院介護の需要を満たすために特別養護老人ホームの整備を行うといった目標を設けるといった事例が挙げられる [小倉 1970; 58-59]。

¹⁴ シビル・ミニマムの設定に大変有効と思われる行政手法であるPPBS(Planning Programming Budgeting System)を活用することが当時考えられたようだが、ここでの指摘はこのPPBSへの批判にも当てはまる [林 1978; 78-88]。

¹⁵ こうした形でのミニマム概念の応用は今も継続しており、各種指標設定の考え方として活用されている。例えば、三重野は、貧困基準の評価だけでなく多様な政策評価の概念整備の前提として、ミニマムの論理やそれに影響を受けた社会指標の考え方が利用可能であると指摘している [三重野 2000; 115-120]。

¹⁶ さらに、相沢は、ミニマム概念をごく低い最低生活保障だけを指すものと捉えるのではなく、労働政策改善の運動のための指針として賃金政策に関連させて捉える見方を積極的に打ち出している [相沢 2001]。

¹⁷ ただし、ここでは [伊藤 2003; 15] [本多 2012a; 7] よりの再引用。

¹⁸ とはいえ、財政硬直化等により地方自治体の個性がなくなるとの指摘に対しては、「財政的余裕のある地方自治体は、国の基準以上の施設設置基準、職員配置基準などを定めており、ナショナルミニマムの拡大を先導している」のであり、むしろ「ナショナルミニマムが自治体の自主決定を奪

っているというのは、財政移転が不十分なことに原因がある」 [横川 2014; 87] との指摘もある。

¹⁹ 地方分権改革に伴って交付税が削減されたため、財政悪化が生活保護率抑制の誘因となると懸念する主張もある [石井 2008; 106]。

²⁰ とはいえ、平成 13 年版通商白書では、労働基準の高い国の方が直接投資を呼び込みやすいという事実を支持するデータが多いとしており、この議論には懐疑的である。

(http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1246938/www.meti.go.jp/policy/trade_policy/whitepaper/html/backnumber.html 2015 年 11 月 22 日に確認)

²¹ とはいえ、「社会サービス給付（保育等）についての施設の設置・運営基準等についても、こうした考え方を踏まえるべきである」 [ナショナルミニマム研究会 2010; 9] との記述もあり、生存権の保障を超える主張とも受け取れる主張を行っている部分があるのは、いささか混乱を誘うものではなかろうか。

Social welfare administration and National Minimum

Abstract

The purpose of this paper is to run after the development of National Minimum theories in post-war Japan and look for the possibilities and the limits of this concept. National Minimum concepts were the equivocal ones which don't be confined to the minimum standards of living cost from the beginning. Therefore I will run after the history of polysemy of National Minimum and place National minimum concept clearly in a modern society welfare policy.

In the 2nd section, I confirm that National Minimum concept which Mr.and Mrs. Webb produced , was confined to the minimum standard of living cost security, when it is inherited by Beveridge report. Next, in the 3rd section, I confirm that National Minimum appeared under the names of Civil Minimum and Social Minimum and recovered its polysemy in the late 1980s. In the 4th section, I confirm that National Minimum had shifted to the means of the centralization of redistribution organizations, and was criticized by decentralization disputants. After that, I'd like also to see the resistance from the National Minimum defenders. In the last section, I want to consider the future about National Minimum concept and consider the possibilities of this concept in a modern social welfare policy.

Key words : welfare administration, National Minimum, Civil Minimum, minimum standards of living cost, decentralization