

最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズムとその効果

SAKURAI, Keita / 桜井, 啓太

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大原社会問題研究所雑誌 / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

663

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

16

(発行年 / Year)

2014-01-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009577>

最低賃金と生活保護の 逆転現象発生メカニズムとその効果

桜井 啓太

はじめに

- 1 先行研究と2007年改正
- 2 最低賃金と生活保護制度
- 3 逆転現象発生メカニズム
- 4 逆転現象を巡る2つの言説とその効果（生活保護基準の引き下げ）

おわりに

はじめに

2012年は最低賃金が生活保護を下回る「逆転現象」が新たに8都府県で生じ、従来から下回っていた3都県とあわせて合計11都道府県でその発生が確認された。この「逆転現象」は、2012年秋の金額改定により5府県で解消されたものの、残る6都道府県については2013年以降も継続することとなった⁽¹⁾。「最低賃金と生活保護の逆転現象（以下、逆転現象）」とは、最低賃金による収入が生活保護の給付水準を下回るという事態を意味する。2007年11月に成立した改正最賃法は、この「逆転現象」解消を目的として同法9条3項が新設され、それ以来「逆転現象」の発生とその解消は大きな注目を集めるようになっていく。

2008～2012年の「生活保護基準・最低賃金額・逆転現象」を表1にまとめている。改正最賃法成立の翌年2008年夏、12都道府県での逆転現象発生が判明し、中央最低賃金審議会（以下、中最低賃）では、この逆転現象を原則2年以内（例外として3年、特例5年）に解消するとした。同年秋の最低賃金改定は、前年度に引き続き異例の2ケタ増（全国加重平均16円増）であり、これにより3県（青森、秋田、千葉）で逆転現象が解消した。しかし2009年夏に最新の統計資料をもとに再計算したところ、前年度解消した3県で新たに逆転現象が発生し、発生県は2008年度と同様12都道府県となった。このように「逆転現象」は毎年いずれかの地域で発生し、最低賃金の引き上げにより一部解消するものの、翌年度になるとまた新たに発生するという「いたちごっこ」が繰

(1) 2013年7月には、2012年秋に解消された5府県すべてが、新たに逆転状態となっていることが判明し、逆転現象発生県は2012年と同様11都道府県にのぼっている。

表 1 2008年以降の生活保護基準・最低賃金額・逆転現象（乖離）の発生状況

	2008年		2009年		2010年		2011年		2012年	
	夏	秋改定	夏	秋改定	夏	秋改定	夏	秋改定	夏	秋改定
生活保護基準	据え置き (2004年基準と変更なし)		据え置き (2004年基準と変更なし)		据え置き (2004年基準と変更なし)		据え置き (2004年基準と変更なし)		据え置き (2004年基準と変更なし)	
最低賃金額 (全国加重平均)	687円	703円		713円		730円		737円		749円
逆転現象が発生している都道府県数	12		12		12		9		11	
新たに乖離が生じた都道府県 (②)			3 青森, 秋田 千葉		2 秋田, 千葉		4 埼玉, 京都 大阪, 兵庫		8 青森, 埼玉 千葉, 東京 京都, 大阪 兵庫, 広島	
改定後も乖離が継続している都道府県 (①)		9 北海道, 宮城 埼玉, 東京 神奈川, 京都 大阪, 兵庫 広島		10 北海道, 青森 宮城, 埼玉 東京, 神奈川 京都, 大阪 兵庫, 広島		5 北海道, 宮城 東京, 神奈川 広島		3 北海道, 宮城 神奈川		6 北海道, 宮城 東京, 神奈川 大阪, 広島
改定により乖離が解消した都道府県		3 青森, 秋田 千葉		2 秋田, 千葉		7 青森, 秋田 埼玉, 千葉 京都, 大阪 兵庫		6 埼玉, 東京 京都, 大阪 兵庫, 広島		5 青森, 埼玉 千葉, 京都 兵庫
乖離解消までの 目標期限	原則2年以内。 例外として3年以内。 特例として5年以内。		①H20年度の解消予定 期限を1年延長する。 ②原則2年以内。 (例外として3年以内)		①H21年度の解消予定 期限を原則とするが, 例外として1年延長可。 ②原則2年以内。		①H22年度の解消予定 期限を原則とするが, 例外として1年延長可。 ②原則2年以内。		①解消予定期間を1年 延長する。 ②原則2年以内。	

出所：各年度の中央最低賃金審議会の答申をもとに筆者作成

り返されている。「原則2年以内に解消する」としていた中最賃審の目標は、毎年目標期限の1年延長を繰り返し、改正最賃法成立から5年を越える現在においても解消のめどはついていない。

不思議なのは、2008～2012年の5年間で全国加重平均62円（687円→749円）の増額がなされた最低賃金に比べ、同じ期間の生活保護基準額には1円の変化もないということである。保護基準は2004年度に一部減額して以来、2012年度に至るまで据え置き状態が続いていた。「最低賃金と生活保護の逆転現象」は、毎年増額し続ける「最低賃金」と、据え置き状態が続く「生活保護基準」の間で毎年逆転が生じている（＝生活保護が上回る）というきわめて奇妙な現象なのである。

本稿では、この逆転現象発生メカニズムを明らかにするとともに、この「逆転現象」を巡る言説が結果として「生活保護の引き下げ」を後押しする構造になっていたことを論ずるものである。

1 先行研究と2007年改正

最低賃金は、経済学の領域で理論・実証の両側面から多くの研究蓄積がなされている⁽²⁾。そこ

(2) アメリカにおける代表的な研究にCard and Krueger (1995), Neumark and Wascher (2008) など。日本における同様の研究として川口・森 (2009) など。

では主に最低賃金という規制が労働市場に及ぼす影響に着目する。最低賃金引き上げが結果的に雇用量の減少に繋がるのであれば、非熟練の低賃金労働者にとっては所得改善よりも失業のリスクが高まる。このような場合、最低賃金の引き上げは貧困削減効果としては限定的とされる（大竹 2013）。もっとも逆の見解を示す実証研究も数多く存在しており、OECDやILOの近年のレポートでも両論併記する場合が多い。最低賃金と雇用量の増減関係はいまだ定説のない状況であると言える。

経済学の他に、労働法学の分野における最近の成果として、神吉（2011）の研究が挙げられる。最低賃金と生活保護の逆転現象は、法的には改正最低賃金法 9 条にまつわる問題である。神吉によれば、2007 年改正は 9 条 3 項により、それまでの労使交渉による最低賃金設定（手続的正当化アプローチ）から、生活保護との整合性という絶対的な要素を取り入れ、労働者の最低生活保障の役割を担うことが意図された（実体的正当化アプローチ）。一方で、最低賃金の決定方法については従前どおり労使の交渉を前提とした審議会方式が維持された点に問題を指摘している（神吉 2011）。9 条 3 項により、生活保護を上回る水準の最低賃金が目標とされているものの、両者を測定する指標（その計算方法）や改定額、解消までの期限については、審議会方式（事実上の労使交渉）で定められており、労使双方の思惑や妥協が大きく反映されたものとなっている。そのため、最低賃金と生活保護の整合性を測定する指標自体について、両者の計算方法、特に生活保護の水準が低く見積もられているとの指摘がある（吉永 2008、金澤 2009）。この点については「逆転現象発生メカニズム」とも大きく関連するものであり、3 節にて詳しく触れる。

2 最低賃金と生活保護制度

（1）両制度の概略

最低賃金と生活保護制度の基本的性質を踏まえておく（表 2）。なお最低賃金は地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の 2 種類存在するが、本稿では「最低賃金と生活保護の逆転現象」において通常扱われる「地域別最低賃金」について以降の論を進める。

最低賃金は毎年、中央最低賃金審議会（労働者と使用者、公益代表の同数の各委員にて構成）が調査審議を行い、関係労使の意見聴取の上、地方最低賃金審議会に対し金額改定のための目安を提示する。都道府県別の地方最低賃金審議会は目安を参考にしながら地域の実情に応じた最低賃金額改正の審議を行う。最低賃金の決定基準は「（1）労働者の生計費、（2）労働者の賃金、（3）通常の事業の賃金支払能力の 3 点を考慮する」とされている（最賃法 9 条 2 項）。2007 年改正により 9 条 3 項「労働者の生計費の算定に当たって生活保護施策との整合性に配慮する」が新設され、以降は最低賃金の目安審議にあたって生活保護との整合性が重視されることになっている⁽³⁾。

生活保護制度は生活・住宅・教育扶助など合計 8 種類の扶助で構成される。最低賃金との比較に用いられるのは生活・住宅扶助である。生活扶助は食費、被服費等の個人単位の経費を想定した第

(3) ここでの整合性とは「最低賃金は生活保護を下回らない水準となるよう配慮すべき」という趣旨である（労働調査会出版局 2009：49）。

表2 最低賃金と生活保護の各制度の特徴

	最低賃金	生活保護
根拠法	最低賃金法	生活保護法
目的	・労働条件の改善と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	・生活困窮する者（国民）に対する最低生活の保障 ・自立の助長
基準の決定権者	厚生労働大臣又は都道府県労働局長	厚生労働大臣
基準の検証と算定方式	・最低賃金審議会（労使公の各代表委員で構成）の審議意見を基に決定 ・(1) 労働者の生計費、(2) 賃金、(3) 通常の事業の賃金支払能力を考慮して決定（(1)の労働者の生計費は生活保護との整合性に配慮する）。	・水準均衡方式（一般世帯の前年度消費実態や当該年度の消費動向を踏まえて調整） ・全国消費実態調査等の統計資料を利用
金額の単位	時間単位	月単位
適用単位	個人単位	世帯単位（年齢や世帯構成により変動。各種加算や住宅扶助あり）
適用地域	都道府県別	市町村別に6段階の級地区分を適用

出所：筆者作成

1 類費（年齢に応じて変動）と、光熱費等の世帯単位の経費を想定した第2 類費（世帯員数に応じて変動）の合計による。住宅扶助費は家賃等において定められた範囲内で実費分が支給される。地域の物価や消費水準などを踏まえ、生活扶助費は市町村別に1 級地－1 から3 級地－2 までの6 区分が定められ、住宅扶助費は都道府県ごとに特別基準（上限額）が設定されている。生活扶助費の基準は諸説あるものの、現行の「水準均衡方式」は厚労省の最近の見解では「一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の消費実態との均衡」を目安にしているとされている（布川 2009, 岩永 2011）。

（2）制度設計と法的関係の整理

最低賃金と生活保護は、両制度とも低所得者の生活保障を目的とする制度である。最低賃金が賃金の下限を設定することで、労働者の生活安定を目指す「労働者の制度」である一方、生活保護における労働の位置づけは非常に複雑である。「稼働能力」の問題を含めここでは詳述しないが、原則として生活保護は「就労の有無」ではなく、「困窮の有無」を問う制度であるといえる（また利用者の大半が「労働能力のない者」でもある）。生活が困窮する全国民に対して最低生活を保障することが制度の趣旨であり、生活保護が日本のナショナル・ミニマムといわれるゆえんでもある。

両制度は金額の決定要素も異なる。生活保護基準は一般低所得世帯の消費実態との均衡により決定される。基準額の決定において最低賃金との整合性は意識されないし、そのような根拠法ももちろん存在しない。一方、最低賃金は改正最賃法9 条3 項規定がある通り、金額決定において生活保護との整合性が配慮される。まとめると、最低賃金の増減は生活保護基準に影響しないが、生活保護水準の増減は最低賃金の金額改定に影響を与える。最低賃金と生活保護の関係は非対称的であり、

互いに影響を与えあい、金額が際限なく上がったり下がったりすることはない。一般世帯の消費水準を目安に金額が決定されている生活保護と、生活保護の水準をナショナル・ミニマムの代理指標として利用し、最低賃金決定の一要素としているというのが現行の制度的位置づけである。

現実には「最低賃金と生活保護の逆転現象」を巡る言説において、「最低賃金に比べて生活保護が高すぎる」という意見は珍しくない（この点については4節にて詳述する）。しかし、生活保護の基準額の妥当性を検証することと、「最低賃金の方が低いので生活保護が高すぎる」という議論は全く別物である。後者は両制度の制度設計を無視した議論であるといえる。

3 逆転現象発生メカニズム

(1) 計算式の問題点

最低賃金と生活保護は、金額単位（時間単位／月単位）や適用地域（都道府県別／市町村別）が異なる。両制度の比較にはまず指標を統一する必要がある。改正最賃法成立の翌年、中最賃審下部委員会「目安に関する小委員会」で、比較指標の計算方法が議論された。表3は小委員会の労使公の各代表委員の計算方法に関する見解である。

表3 最低賃金と生活保護の比較指標計算方法に関する各代表委員の見解

	最低賃金		生活保護		
	労働時間	可処分所得比率	生活扶助	住宅扶助	期末一時扶助
労働者側 見解	所定内実労働時間	都道府県の違いに 配慮	県庁所在地の基準	県庁所在地の 上限額	含める
使用者側 見解	法定労働時間	全国最低県（沖縄県） の値を適用	都道府県内 人口加重平均	実績値	含めない
公益委員 見解	法定労働時間	全国最低県（沖縄県） の値を適用	都道府県内 人口加重平均	実績値	含める

出所：「2008（平成20）年度中央最低賃金審議会 目安に関する小委員会報告」をもとに筆者作成

労働者保護の立場から最低賃金引き上げを望む労働者側と、経営者保護の立場から金額を抑制しようとする使用者側の見解には、これまでの最賃目安決定における通常の審議の場合と同様に、大きな隔たりがあった。審議の末、最終的に採択された公益委員見解による計算方法は、期末一時扶助を除き全て使用者側の見解に沿うものであった。計算式は次の通りである。

- (A) 最低賃金＝最低賃金額×(a) 173.8（1ヶ月の労働時間）×(b) 0.864（可処分所得比率）
 (B) 生活保護＝(c) 生活扶助基準の人口加重平均＋(d) 住宅扶助実績値

この計算方法については、研究者や労連団体らがそれぞれ問題点を指摘している⁽⁴⁾。そして、

(4) 吉永（2008）、金澤（2009）。他に神奈川労連が発行した「最低賃金裁判パンフレット」や、全労連ホームページ（http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/2010/100608_01.html）に詳しい。

2011年に起こった最低賃金裁判において、原告側は計算式の次の5点について問題としている。

(a) 1ヶ月の労働時間

週40時間（法定労働時間の上限値）×52.14週（365日／7日）÷12か月＝173.8時間として得た値である。労基法で定める法定労働時間の上限週40時間を365日間適用することで得られる値であり、祝日や夏期休暇、年末年始の休暇は全く考慮されていない。フルタイムの一般労働者の所定内労働時間（平均153～157時間）⁽⁵⁾と比較しても著しく長く見積もられている。

(b) 可処分所得比率

生活保護は公租公課が免除されるため、最低賃金についても税や社会保険料を控除した可処分所得として取り扱う目的で、この係数が充てられている。この値は、当時全国最低の沖縄県の前々年度最低賃金（610円）をもとに、税・社会保険料の負担率が計算された値である。

(c) 生活扶助の人口加重平均

都道府県単位の最低賃金と、市町村別に6段階の級地区分が適用される生活保護との比較のため、生活扶助の人口加重平均値を採用している。ただし平均値を採用したことで、級地区分の高い都市部を中心に多くの地域で、実際の生活扶助基準を下回る水準が採用される結果となっている（桜井2013）。

(d) 住宅扶助実績値

生活保護費のモデルを示す際は、通常は住宅扶助特別基準の上限値を取り上げる。例えば、生活保護基準の検証を行った厚生労働省の「生活保護基準部会」の部会資料において、生活保護モデル世帯の住宅扶助額は、「1級地1：53,700円」として全国で最も高い東京都区部の上限額を例示している。しかし最低賃金との比較の場合は、上限値ではなく「住宅扶助実績値」という新たな指標が採用されている。この「実績値」とは、管内の生活保護世帯の最低生活費における住宅扶助相当分を集計し、管内の生活保護世帯数で平均をとった値となっている。

(e) 勤労控除の不算入

生活保護基準は世帯の構成（年齢や人数）により増減するが、他に障害者や母子世帯に対しては特別の需要を認め、加算制度を設定している（障害者加算、母子加算）。同様に生活保護制度は就労による特別の需要の存在を認め、それらに「控除」という形で対応している。これは就労することにより、仕事をしていない場合に比べて、余分に需要が発生するとみなし、その需要に対する補填分として、通常であれば収入として生活保護費から差し引かれる就労収入の一部を控除する、というものである。例えば10万円の就労収入がある世帯であれば、仕事をしていない世帯に比べて、23,220円の勤労控除が認められ⁽⁶⁾、その分手取りの収入が多くなる。最低賃金との比較指標における生活保護の計算式にはこの「勤労控除」が省かれている。

5つの問題点はすべて「最低賃金と生活保護の計算方法におけるダブルスタンダード」、すなわち各要素の計算方法が、2つの異なる判断基準のもとに採用されていると説明できる。最低賃金に

(5) 厚生労働省「毎月勤労統計調査 全国調査」。

(6) 勤労控除は2013年8月の生活保護基準見直しに伴い金額変更している。

においては、労働時間の法律上の限界値と、全国最低県の可処分所得比率を適用することで導き出された理論上の最高値が算定されている。生活保護は、地域差や保護世帯の住宅状況の違いを理由に平均値を適用している⁽⁷⁾。一方では制度上の最高値を採用し、もう一方では平均値（実績値）を用いる。実態にそぐわない理屈上の最高値である最低賃金の水準と、特殊な処理で平均値として低く見積もられた（しかも勤労控除が省かれた）生活保護との比較が、現在の「最低賃金と生活保護の乖離」の実態である。そして実は「最低賃金と生活保護の逆転現象」もこの計算方法に根本的な原因がある。問題を抱えた計算方法によるひずみが「毎年発生する逆転現象」としてあらわれている。

（2）逆転現象の発生要因

「逆転現象」を毎年もたらす直接の要因が、（b）可処分所得比率と（d）住宅扶助実績値である。

（b-2）可処分所得比率の減少

可処分所得比率の「0.864（2008年時点）」という値は、当時全国最低であった沖縄県の前々年度最低賃金をもとに、月173.8時間就労したという仮定で税・社会保険料の負担額を推定した値である。例えば当時の東京都の基準で算定すると「0.844」と2%程度低い値となる⁽⁸⁾。税・社会保険料は累進性をもつため、低い最低賃金で算定すれば負担率も低く（係数値が大きく）なり、その分最低賃金水準を過大に見積もらせる。目安として可処分所得比率が0.01上がると、最低賃金水準は時給換算で約7～10円程度高く積算される。この係数は、最低賃金最低県の前々年度の最低賃金を基準に算定しているため、次のような問題が生じる。税・社会保険料は累進性をもつため、最低賃金が引き上げられると翌年度の税・社会保険料も増加する。またたとえば、年金制度改革による2004年からの年金保険料の国民負担割合引き上げなど、税・社会保険料の国民負担額は基本的に年々増大傾向にある。最低賃金の賃上げと、税・社会保険料の国民負担額の増加により、可処分所得比率は0.864（2008年）から毎年じりじりと値を下げ、2012年時点では0.849となっている（表4）。全国最低県の前々年度の最低賃金を基準にしているがゆえに、翌年度には必ずといってよいほど可処分所得比率が低下して更新されることとなり、最低賃金の金額も翌年度になれば前年度改定時の水準よりも低く算定される事態となっている。

表4 可処分所得比率の年次推移（2008～2012年）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
可処分所得比率	0.864	0.859	0.857	0.857	0.849
比率作成における 時給610円		時給618円	時給627円	時給629円	時給642円
目安時給 (H18年沖縄県最賃額)					

出所：各年度の中央最低賃金審議会の答申をもとに筆者作成

（d-2）住宅扶助実績値の増加

表5は2001～2010年の住宅扶助実績値を記している。過去10年間、住宅扶助実績値は一貫し

(7) 最低賃金決定における生活保護水準の比較指標としての妥当性については桜井（2013）参照。

(8) 2008年度 第3回目安に関する小委員会議事録。

表5 被保護単身世帯の住宅扶助額（全国加重平均）の年次推移（2001～2010年）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
住宅扶助 実績値（円）	20,507	21,248	22,104	22,794	23,586	24,245	24,776	25,164	26,019	27,122
対前年比増加率	3.9%	3.6%	4.0%	3.1%	3.5%	2.8%	2.2%	1.6%	3.4%	4.2%

出所：審議会資料より一部抜粋（2009、2010年の数値は筆者が補筆）

て増加傾向にあり、平均すると年3.2%の増加率である。しかし一方で、住宅扶助の上限額（特別基準）は細かな例外はあるものの、基本的には最賃法改正以降の5年以上の間、その基準額に変化はない。生活扶助と同様、保護の基準額は変わらず、計算式に採用した実績値のみが増加している。住宅扶助実績値の増加要因は、中最賃審でも問題視されており、次のように分析している。

生活保護の住宅扶助の実績値の変動については、被保護単身世帯における住宅事情の変化、即ち、被保護単身世帯総数において、住宅扶助額が相対的に低い持ち家等及び公営住宅等に居住する世帯の割合が低下を続けている一方、住宅扶助額が相対的に高い民営住宅に居住する世帯の割合が増加を続けていることが寄与していると考えられる

（中央最低賃金審議会目安制度のあり方に関する全員協議会報告 2011）

近年の生活保護世帯の住居状況の変化は著しい。2001年生活保護単身世帯の43.0%を占めていた「持ち家（入院入所世帯含む）＋公営住宅世帯」は、2006年には37.2%に、そして2010年には31.8%にまで低下している。反対に「民営住宅に居住する保護世帯」の割合は57.0%（2001年）から62.8%（2006年）を経て、68.2%（2010年）に上昇している。生活保護世帯において、家賃の安価な（もしくは発生しない）「持ち家等＋公営住宅世帯」の割合が低下し、「民間賃貸住宅」を利用する世帯の割合が増えた。このことが住宅扶助実績値の増加要因であるとの中最賃審の指摘は正しい。住宅扶助の増加は、一世帯あたりの実家賃の増加ではなく、借家世帯の比率増加が原因である。ただしこの要因分析は表面的なものである。

まず住宅扶助実績値の増加傾向は、過去10年以上に渡るものであり、最賃法改正以降特に目立った変化があるものではない。むしろ、最低賃金と生活保護の比較計算方法に、使用者側・公益代表委員の意見により「住宅扶助実績値」を採用したために、生活保護基準に変化がなくとも生活保護水準が上昇を続けるという奇妙な状況が起こった。仮に労働者側委員が主張した（そして他の審議会では当然のように使用されている）「住宅扶助特別基準額」を採用すれば、生活保護水準の住居費相当部分が翌年度に自然増することはない（ただし、その時には最低賃金と生活保護の乖離額は跳ね上がるだろう）。「住宅扶助実績値」増加の理由は「保護世帯の住居事情の変化」として説明できるが、毎年増加する「住宅扶助実績値」を計算式に採用したこと自体が「逆転現象」の毎年の発生を招いているといえる。

そもそも3万円足らずの「住宅扶助実績値」を、最低賃金労働者の住居費とすることが適当かという問題もある。「住宅扶助実績値」は一軒家等を保有する持ち家世帯や、長期入院・施設入所世

帯という「家賃ゼロ」世帯が一定程度含まれる生活保護世帯のなかで平均をとった、いわば「薄められた」値である（桜井（2013））。実際に民間賃貸住宅に居住する保護世帯では、実績値の2倍以上の家賃が必要な場合も決して少なくない。このように「住宅扶助実績値」の採用は、「生活保護水準」を大幅に低く見積もることに成功し、同時に毎年上昇する生活保護水準の元凶ともなった。

「逆転現象の発生」は、個々の要因は「1. 最低賃金の賃上げと税・社会保険料の国民負担額の増加による可処分所得比率の低下」と「2. 保護世帯の住居状況の割合変化による住宅扶助実績値の上昇」である。この2点により翌年度最新の統計資料で再計算すれば、必ず最低賃金水準が下がり、生活保護水準が上がったように算定される。しかし、根本的な原因は比較指標の計算式そのものにある。現在の計算式は、翌年度に必ず逆転現象が発生する計算方法であるといえ、計算式自体が逆転現象を引き起こしている以上、毎年起こる逆転現象を現在の枠組みの中で改善することは困難である。

（3）4つの生活保護水準

毎年発生する「逆転現象」は、そもそも翌年度には逆転が必ず発生するような計算式のもとで生じている。その計算式は、法定最大限の労働時間と都道府県中最低の税・保険料負担により算定される最低賃金と、都市部の保護基準を明らかに下回る生活保護の「平均値」との比較といったダブルスタンダードとなっている。仮に生活保護水準の計算式を、最低賃金と同じく都道府県内の限度額（上限値）で算定した場合、両者の乖離はどのようにあらわれるだろうか。既にこれらは吉永（2008）、金澤（2009）、労連団体らにより試みられており、最低賃金と生活保護の比較計算方法を決定した中最賃審においても、厚生労働省から同様の指標による比較が参考資料として提出されている⁽⁹⁾。

上記の先行研究や資料にいくつかの修正を加え、2012年度最低賃金改定後の各指標を算定したものが図1である。それぞれ（A）現在の生活保護水準、（B）労働者側委員が主張した計算式による水準、（C）生活保護要否水準、（D）生活保護自立水準となっている⁽¹⁰⁾。

2012年10月に6都道府県で発生・継続している「最低賃金と生活保護の逆転現象（最低賃金＜（A））」は、（B）、（C）、（D）の水準を採用した場合、いずれも47都道府県すべてで逆転現象が確認できる。仮に両者の乖離額をゼロにする最低賃金が全国で適用された場合、2012年時点で全国平均749円の最低賃金額は、（B）858円、（C）1159円、（D）1233円となる⁽¹¹⁾。

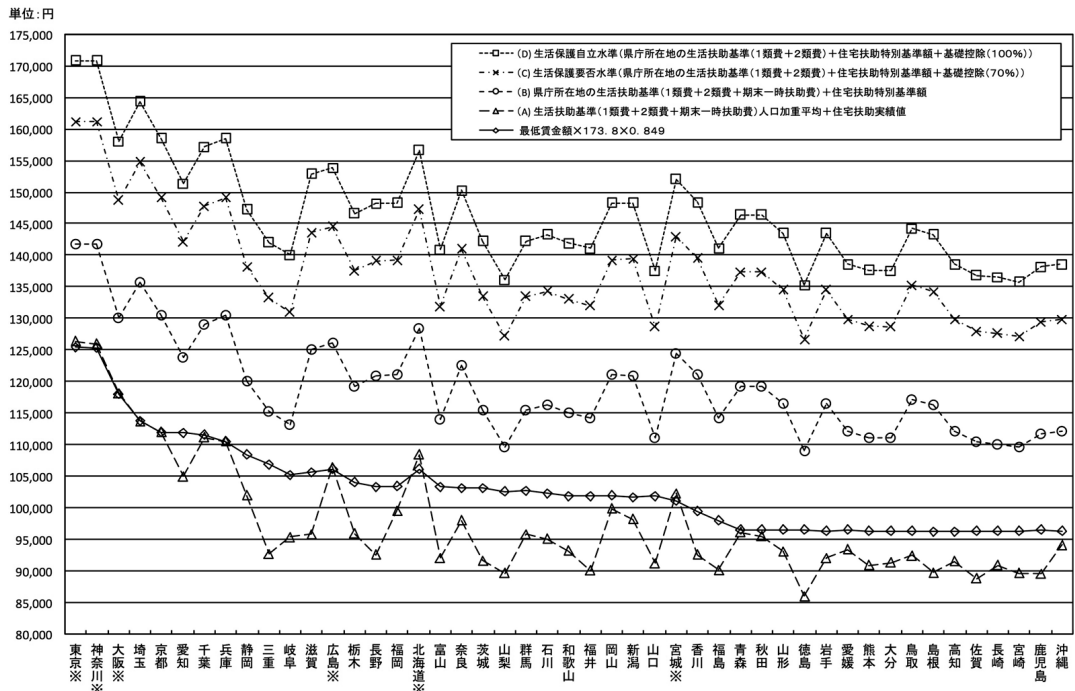
（B）、（C）、（D）の水準は、2008年から2012年までの5年間、金額に変化がなく固定された水準である。それは2004年～2012年まで基準額に変化がない生活扶助基準と住宅扶助特別基準にあわせて作成した水準であり、都市部での保護世帯の増加や住居状況の変化といった影響に左右されないためである。毎年発生を繰り返す逆転現象は、最も低く、そして毎年微増する（A）水準と最低

(9) 2008年度 第1回目安に関する小委員会 資料No.3「生活保護と最低賃金」1頁。

(10) （C）、（D）基礎控除は、申請時要否判定では基礎控除の70%が適用され、保護期間中の程度決定及び保護廃止時要否判定は基礎控除の100%が適用されるため（この取扱いは2013年7月まで）。

(11) いずれも経済センサス等の調査結果に基づいた都道府県別適用労働者数による全国加重平均額。

図1 最低賃金と生活保護の比較（生活保護の4つの比較水準）



注1)生活扶助基準(1類費+2類費(冬季加算含む)+10期末一時扶助費)は12~19歳単身である。なお(C)、(D)において期末一時扶助は算入していない。
注2)生活保護のデータは2010年度、最低賃金のデータは2012年度のもの。
注3)0.849は時間給642円/月173.8時間働いた場合の2010年度の税・社会保険料を考慮した可処分所得の総所得に対する比率。
注4)※は、2012年度最低賃金改定後も逆転現象(最低賃金<(A)が継続している都府県)。
出所:中央最低賃金審議会資料等を参考に、「2010年被保護者全国一斉調査」を用いて筆者作成。

賃金を比較するという枠組みのなかでのみ発生していることがわかる。

4 逆転現象を巡る2つの言説とその効果（生活保護基準の引き下げ）

ここまで「最低賃金と生活保護の逆転現象」について、その発生のメカニズムを分析した。本節では次に「逆転現象の影響（効果）」について考察を行う。考察の対象は「（最低賃金と生活保護の）逆転という状態が一般の人々の行動に与える影響」ではない。「逆転現象」を語る言説に注目し、言説がどのように政治的に利用され、現実の政策に影響を及ぼしたかについて考察する。ここでは特に2013年度からの生活保護基準の引き下げの経過を取り上げる。まずその前に、逆転現象の言説構造には2つのアプローチが存在することを確認する。

(1) 新聞記事から見る「逆転現象」言説

表6は「最低賃金と生活保護の逆転現象」に関する全国紙5紙の社説（解説）記事をまとめている（いずれも2012年7月）。例年7月下旬から8月上旬にかけては、中最賃審から最低賃金額改定の目安が発表される時期であり、新聞社は逆転現象の継続や解消の状況を記事として取り上げる。ほとんどの新聞社が社説として取り上げていることから、この問題に対する世間の注目度の高さがうかがえるだろう。ここでは新聞の社説記事を資料として「逆転現象」の言説を分析する。

毎日・読売・日経・産経の4社は、逆転現象を「働く意欲がそがれ、モラルハザードが起きる（毎日）」、「働く人の意欲をそぎ（読売）」、「働く意欲を失いかねない（日経）」、「労働意欲を失う人も出てこよう（産経）」というように、就労（労働）意欲の低下を招くとして問題視している（ワーキングプアの低賃金の原因として問題を取り上げているのは一紙（朝日）のみである）。

「（働く人々の）就労意欲の減退、不公平感の増大、モラルハザードの発生」を含めた、最低賃金と生活保護の逆転状態が、人々の労働に対する心理や行動に多大な影響を及ぼすという考え方を、経済学用語を用いて「インセンティブ論」と呼びたい。インセンティブ論は以前から一部の経済学者や政治家を中心に語られていたが、最賃法改正以後、毎年新たな「逆転現象」発生とその持ち越しが判明する時期に、ニュースやその解説の場面で頻繁に取り上げられるようになった⁽¹²⁾。

表6 「最低賃金と生活保護の逆転現象」の社説比較

	①見出し ②逆転現象について ③今後の解決策について
毎日新聞 7月26日 朝刊	①「最低賃金引き上げ共働きでも貧困の現実」 ②これでは働く意欲がそがれ、モラルハザードが起きる。最優先して改善すべき課題である。 ③今年度での解消が無理な場合は「原則2年以内に生活保護との逆転現象の解消を目指す」とされたが、もっと深刻に考えるべきではないか。
朝日新聞 7月28日 朝刊	①「最低賃金底上げは社会全体で」 ②かつて最低賃金は、おもに主婦パートや学生アルバイトが対象とみられていた。今はそれに近い水準で生計を立てている人も多い。逆転解消は不可欠だ。 ③最低賃金は引き上げていきたい。ただ、低い賃金で働く人が多い中小・零細企業ばかりにコストを負わせるのは酷だろう。社会全体で取り組むべきだ。
読売新聞 7月25日 夕刊	①「逆転現象最低賃金のみで対応限界」 ②働く人の意欲をそぎ、生活保護受給者の増加を招かないためにも解消は急務だが、最低賃金の枠内での対応は限界が見え始めた。 ③（「就労支援策強化とセットで生活保護費を引き下げる」という識者意見の後に）国は、最低賃金の引き上げだけではなく総合的な手当てを講じるべきだ。
日経新聞 7月26日 朝刊	①「最低賃金上げより生活保護の脱却を促せ」 ②仕事に就くより、生活保護を受ける方が暮らしに余裕があるというのでは、働く意欲を失いかねない。逆転現象はできる限り是正すべきだ。 ③無理な賃金の引き上げは、円高など日本経済を取り巻く厳しい環境からみても現実的ではない。企業の収益を圧迫し、採用減を招いて労働者の雇用機会そのものが失われてしまつては本末転倒だ。生活保護の給付総額を抑えることは急務だ。
産経新聞 7月29日 朝刊	①「最低賃金上げ中小企業への影響心配だ」 ②最低賃金で働くよりも生活保護を受けた方が収入が多ければ労働意欲を失う人も出てこよう。生活保護の不正受給も相次ぎ、逆転の解消が急務であるのは確かだ。 ③むしろ、生活保護支給額との逆転を最低賃金引き上げだけで解消するのは、もはや現実的でないことを認識しなければならない。不正受給は論外だが、支給水準や支給方法など制度全体の問題としてメスを入れるときがきている。

* 1 各記事とも東京本社発行最終版。いずれも2012年。

* 2 毎日・朝日・日経・産経については社説記事であるが、読売新聞のみ社説で取り上げていなかったため解説記事。

(12) ワーキングプアを含めた低所得層が、生活保護受給者へのバッシングの担い手となったり、スティグマを強めているという見解は専門家の間でもみられる（杉村 2008、後藤 2011、鈴木 2012）。それに対する批判として川野（2012）の研究がある。川野は、大阪市民の貧困観の分析に基づき、貧困を自己責任として捉えてい

(2) 2つのアプローチ（「インセンティブ論」と「ナショナル・ミニマム論」）

インセンティブ論の一種である「働いて得る収入よりも生活保護の方が多ければ、人々の働く意欲がそがれる」という問題設定は、「逆転現象」を「意欲」や「不公平感」のみの問題として捉え直すことに貢献している。そしてこの「問題の捉え直し」は、①最低賃金と生活保護の問題を「ワーキングプア」と「生活保護受給者」というある属性を持つ存在（個人）の問題に移すこと、②ワーキングプアと生活保護受給者を繋がりではなく対置させて論じることの2点を可能にしている。

本来「逆転現象」は、低賃金労働者の労働条件を下支えする最低賃金法（そしてその法律が定める基準）が、「健康で文化的な最低限度の生活」に足る賃金水準に達していないという、「最低賃金の側の不備」という問題であった。生活保護は、最低賃金が保障すべきナショナル・ミニマムをあらゆる代理指標として用いられているにすぎない（このように最低賃金の低水準を問題とした問題設定を、本稿では「インセンティブ論」に対して「ナショナル・ミニマム論」と呼ぶ）。法改正時にもインセンティブの低下やモラルハザードの問題は指摘されていたが、問題の根幹はあくまでも「低水準の最低賃金」であった。しかしながら現在の逆転現象を巡る言説は、新聞記事に代表されるように「最低賃金の低水準」ではなく、「働く人々の不公平感」が中心に語られている。

(3) 対置されるワーキングプアと生活保護受給者、解消方法としての生活保護引き下げ

問題を「意欲」や「不公平感」として設定するのであれば、意欲を減退させたり、不公平に憤る「誰か（対象）」が必要となる。こうして「生活保護受給者に怒るワーキングプア」という存在（個人）が生み出される。「基準」の問題を「感情」の問題へ、「制度の不備」が「不公平感の発生」へと問題の位相が移り変わり、「生活保護を下回る最低賃金」という逆転現象は「ワーキングプアと生活保護受給者との対立」として描かれる（次ページ図2）。両者は「働く／働かない（あるいは勤勉／怠惰）」というレベルで分断され、対立図式のなかに落としこまれる。問題の構図が「（働く）ワーキングプア」と「（働かない）生活保護受給者」のインセンティブを巡る対立問題として整理された際に、ようやく「ナショナル・ミニマムを満たしていない最低賃金」という問題設定では決して語りえなかった「生活保護基準の引き下げ」という解決方法が提示されるようになる。

逆転現象を問題視するという点において、全紙共通であった社説記事（表6）も、その解決策においては正反対の2つの立場にわかれる。最低賃金引き上げに積極的な2紙（毎日、朝日）がある一方で、読売・日経・産経の3紙は企業への影響から最低賃金の引き上げに否定的であり、むしろ生活保護引き下げに言及している⁽¹³⁾。「ナショナル・ミニマム論」では、逆転現象解消は「最低賃金の引き上げ」以外にありえないが、「インセンティブ論」では「生活保護の引き下げ」も考える選択肢となる。このような言説はマスコミだけにとどまらない。むしろ政治の場面で「インセン

るのは貧困層ではなくむしろ「生活の安定した層」であることを指摘し、貧困層の対立を生活保護制度改革の根拠とすることは困難と述べている。

(13) これは先の注で触れた専門家の意見においてもみられる態度である。ワーキングプア層と生活保護受給者による貧困層同士の対立があるとした杉村や後藤は、解決策として生活保護の適正運用や最低賃金の引き上げを提案している。一方で、同じく貧困層の対立説を共有する鈴木は生活保護費の削減や生活保護受給者への最低賃金除外といった提案を行う（川野 2012）。

図2 「最低賃金と生活保護の逆転現象」への2つのアプローチ

	ナショナル・ミニマム論	インセンティブ論
対 象	法・制度（特に最低賃金法）	ワーキングプアと生活保護受給者
問題点	- 最低賃金が健康で文化的な最低限度の水準を満たしていない。 - 違法（違憲）状態（最賃法9条, 憲法25条）。 - 働いても生活保護から抜け出せない。	- 働く意欲が失われる（働き損）。 - 不公平感が増大する。 - モラルハザードが起きる。（働かずに生活保護に流れる）。
概念図		
解決策	最低賃金の引き上げ	最低賃金の引き上げ あるいは、生活保護の引き下げ

出所：筆者作成

タイプ論による対立図式」は積極的に用いられ、それに派生した「生活保護の引き下げ」は現実のものとなった。2011年11月に民主党政権下で行われた「行政刷新会議（提言型政策仕分け）」では、「最低賃金や国民年金を上回る生活保護基準」という問題設定のなかで、「生活保護基準（支給額）については、自立の助長の観点で踏まえ、基礎年金や最低賃金とのバランスを考慮し、就労インセンティブを削がない水準とすべき」⁽¹⁴⁾との提言を行った。また2012年12月の政権交代後の自公政権により2013年8月からの保護基準の段階引き下げが決定した⁽¹⁵⁾。自民党は以前より政権公約として「生活保護給付水準の10%引き下げ」を掲げており、引き下げの理由を次のようにしている。

(14) 行政刷新会議「提言型政策仕分け」ワーキンググループB B5-6 社会保障：生活保護の見直し（生活保護医療の見直し等）提言より一部抜粋。

(15) 2013年度からの「生活扶助基準の引き下げ」について、厚労省の説明では①生活保護基準部会における検証結果を踏まえた年齢・世帯人員・地域差による影響を調整した分（3年間の削減効果額：90億円）、②平成20年以降の物価動向を勘案したデフレ調整分（同効果額：580億円）をその根拠としている。削減の大半を占める②のデフレ調整は、従来の水準均衡方式とは明らかに異なる取り扱いであり、基準部会では審議もされていない内容である（①についても基準部会報告は必ずしも保護費の引き下げという結論のみを下しているとはいえず、他に例えば部会委員からの「最低生活費算定報告」については無視されている）。今後手法の妥当性、利用データや指標など具体的に検証される必要があるだろう（この点について布川他（2013）参照）。もう1点見逃してはならないのが、今回の引き下げが紛れもなく政治的な産物であるという事実である（保護費の10%削減を唱えていた自民党が政権与党になったことが大きく関係している）。デフレ論による引き下げは、いってみればあるべき結論に至るための後付けの理由でしかない。ゆえに「なぜ保護基準の引き下げが語られるようになったか」、「だれが／どのように、それを語っていたのか」を検証することも重要であろう。本稿で取り上げたのは後者である。法制度上は、低水準の国民年金や最低賃金の存在をもって保護基準引き下げの根拠とすることはできない。しかし、政治的なテーマとすることは十分に可能であるし、実際に政党の公約やマスコミによる言説においてそれはなされてきた。

東京都の生活保護費は、標準3人世帯で約24万円（月額）となっています。他方、最低賃金で働いた場合の月収は約13万円ほどであり※、国民年金は満額で65,541円というのが実情です。こうした勤労者の賃金水準や年金とのバランスに配慮して、生活保護給付水準を10%引き下げます。 ※（試算）東京都の最低賃金840円×8時間×20日＝134,400円

（自由民主党広報本部「The Jimin NEWS H24.4.16」No.160）

これらの言説において、本稿2節で触れた最低賃金と生活保護の制度的位置づけや法的関係、特に両者の非対称性はまったく考慮されていない。このように「逆転現象を理由にした生活保護の引き下げ」は、最低賃金を低くとどめ、逆に際限なく両者の基準を下げ続ける可能性を含有している。

（4）勤労控除を除外したことによる効果とその影響

「インセンティブ」が強調される「逆転現象」言説とその効果（生活保護の引き下げ）についてみてきたが、逆に現在の「逆転現象」を巡る文脈では語られていない影響というものも存在する。「最低賃金と生活保護の計算方法」により省かれ、「ワーキングプアと生活保護受給者の対立図式」のなかで見えなくされているその影響について次に述べる。

3節で触れた通り、最低賃金決定における生活保護水準の計算式からは「勤労控除」が省かれている。この勤労控除が算入されていない生活保護水準はどのような最低生活を意味しているのだろうか。岩永は、行政資料をもとに丹念な歴史分析の手法により戦後から生活保護制度が構想してきた「最低生活（ここでは生活保護基準）」の内実を明らかにした。岩永は著書のなかで、生活扶助基準と勤労控除について、「マーケット・バスケット方式以来、標準世帯を構成する成人の基準は、子育てや労働に従事しない『無業』という意味の『軽労作』の栄養基準を根拠としている。生活扶助基準本体では労働に対する費用は見ず、単に『日常生活の起居動作』を保障するのみである」（岩永 2011：290）、「必要に応じたものとして多岐に渡る加算や特別基準、勤労控除の措置をしてきた。生活扶助基準本体以外で子育てや労働に対する費用を見ていて、稼働世帯の基準は勤労控除を含めて初めて算出される」（同：291）と述べている。現行の算定方式（水準均衡方式）においても、生活扶助基準本体は労働を想定した基準ではない。勤労控除を省いた生活保護水準は、無業の成人が日常生活を送るために最低限必要な栄養基準を根拠とした水準でしかない。

また計算式から勤労控除を除外した結果、実際の生活保護の現場において、次のような事態を引き起こす。通常の逆転現象が起こっていない都道府県においても、(X) 最低賃金<(C) 生活保護要否水準（以下、要否水準）、(X) 最低賃金<(D) 生活保護自立水準（以下、自立水準）という事態が起こりうる（実際には現在47都道府県すべてで生じている（図1））。「(C) 要否水準」とは資産要件を別にすれば、その水準以下の収入であれば生活保護が必要な世帯であることを示す水準である。「(X) <(C)」とは、「フルタイムで働いていても生活保護を受けざるを得ない状況」とも言える。同様に「(D) 自立水準」とはその水準以下の収入であれば、生活保護から脱却（≡自立）のめどが立たない水準である。「(X) <(D)」とは「フルタイムで働いていても生活保護から抜け出すことができない状況」を意味する。これにより、生活保護の申請者が仮にフルタイムで働

いていても、その時給が最低賃金であれば、生活保護の要否判定の結果は要となり、生活保護による支えが必要となる（ $(X) < (C)$ ）。失業して生活保護を利用するようになった人々が、求職活動の結果、週5日フルタイムの仕事が決定したとしても、その時給が最低賃金であれば、生活保護から脱却することはできない（ $(X) < (D)$ ）。勤労を強調し福祉からの自立を繰り返し唱えるこの社会の最低賃金は、そもそも自立できない水準になっている。

ただしこの「基準（水準）の問題」は対立図式により隠蔽されている。最低賃金で働くワーキングプアにとって、生活保護受給者は憎悪の対象とされ、自らを助ける制度だとは考えない。政策の側も、最低限の生活水準を満たしていない人々の存在に触れながら、その人々を生活保護で一旦保障するというような話にはならない。「インセンティブ論による対立図式」として描かれた「ワーキングプア」と「生活保護受給者」は、同じ「貧困・低所得問題」として繋がりをもち論じられることはなく、生活保護への流入と滞留は人々のモラルハザードと福祉依存により説明されている。

（5）最低賃金裁判

「逆転現象を根拠とした生活保護の引き下げ」へと流れている政治状況のなかで、これに抗する動きとして「最低賃金裁判」について最後に触れておきたい。

2011年6月に神奈川県労働者ら50人が「最低賃金額が生活保護を下回っているのは違法」として国を被告に横浜地裁へ提訴した。この「最低賃金裁判（2013年4月時点で係争中）」は、インセンティブ論が支配的な最低賃金と生活保護の逆転現象を巡る状況のなかで、「最低賃金の低水準」に正面から取り組む試みである。現在の国の基本的考え方は、仮にある年度で最低賃金の水準が生活保護の水準を下回っていても、最低賃金審議会が、この乖離を認識した上で、生活保護以外の要素も総合的に勘案して当該年度の最低賃金額を定め、更にこれを解消するための中長期的な道筋を示しているのであれば、特段の問題は生じない、としている（労働調査会出版局 2009：50）。

しかし、はじめに触れたように、法改正時に原則2年で解消するとした逆転現象は、すでに5年以上経過した現在においても一向に改善のきざしは見られない。そしてそれは、翌年度には逆転現象が必ずいずれかの地域で発生するような計算方法自体に問題がある。現行の仕組みのなかで、毎年限を1年延長して約束される「原則2年以内の解消」を、「解消の道筋」として主張すること自体に限界があると言わざるを得ない（表1）。先述したように、同裁判では最低賃金と生活保護の計算方法における5つの問題点についても言及しており、今後の展開が注目される。

おわりに

本稿では、上がり続ける最低賃金と据え置き状態の生活保護の間で、なお毎年発生する奇妙な「逆転現象」のメカニズムの解明を試みた。逆転現象は「可処分所得比率の低下」と「住宅扶助実績値の増加」により、翌年度に再計算すると最低賃金水準は低く、生活保護水準は高く算定されるため、解消したはずの「逆転現象」が再びあらわれる。発生の要因は「可処分所得比率」と「住宅扶助実績値」であるが、そもそも計算式にこれらの要素を組み込んだ時点で、現在の事態は想定可

能なものであった。毎年発生する逆転現象は実は奇妙な事象ではなく、逆転現象が毎年発生するような計算方法を採用しているのが、今の「最低賃金と生活保護」を取り巻く現状であると言える。この計算式の採用は、改正最賃法によりナショナル・ミニマムを下回らない水準との目標を掲げた一方で、手続き面においては労使の思惑と妥協が絡む審議会方式が継続したため、最低賃金の大幅な増額を嫌った使用者側の意向が強く反映された結果となっている。最低賃金と生活保護の乖離額が小さく見積もられている現行の計算方法は、それゆえに毎年の逆転現象発生を引き起こす原因ともなった。

この毎年発生する逆転現象は、逆転現象が判明するたびにメディアで大きく報道されている。ただしその捉え方は、「最低賃金の低水準」や「計算方法の問題点」としてではなく、「ワーキングプア」と「生活保護受給者」というある属性を持つ個人の「不公平感」や「モラルハザード」の問題として矮小化されており、結果的に2013年度からの「生活保護の引き下げ」を後押しすることとなった。「最低賃金と生活保護の逆転」は、本質的にはナショナル・ミニマムの実現にかかわる問題である。今後の議論の前提として、両者の指標の妥当性を再検討することが急務であり、同時に「インセンティブ」に偏らない問題の捉え方、たとえば本稿で提示したような「生活保護から抜け出ることができない最低賃金」といった視点での研究の進展が一層重要となるだろう。

(さくらい・けいた 大阪市立大学大学院創造都市研究科博士後期課程)

参考文献

- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房。
- 大竹文雄（2013）「最低賃金と貧困対策」『RIETI Discussion Paper Series』13-J-014.
- 金澤誠一（2009）「低所得層とその対策」金澤誠一編著『「現代の貧困」とナショナル・ミニマム』高菅出版。
- 川口大司・森悠子（2009）「最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響」『日本労働研究雑誌』No.593, pp.41-54.
- 川野英二（2012）「大阪市民の貧困感と近隣効果」『貧困研究』vol. 9.
- 神吉知郁子（2011）『最低賃金と最低生活保障の法規制—日英仏の比較法的研究—』信山社。
- 後藤道夫（2011）『ワーキングプア原論：大転換と若者』花伝社。
- 桜井啓太（2013）「最低賃金と生活保護—最低賃金決定における生活保護水準の妥当性—」『貧困研究』vol.10.
- 杉村宏（2008）「生活保護を問うことの意味—低所得層と生活保護層—」『貧困研究』vol. 1.
- 鈴木亘（2012）「働けるのに働かない人に、お金をあげてはいけません！」『日経ビジネスオンライン』（<http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20120712/234420/>）。
- 布川日佐史（2009）『生活保護の論点』山吹書房。
- 布川日佐史他（2013）「緊急企画 生活保護基準見直しの動きを検証する」『貧困研究』vol.10.
- 労働調査会出版局編（2009）『改訂3版 最低賃金法の詳解』労働調査会。
- 吉永純（2008）「ナショナルミニマムとしての生活保護基準」『賃金と社会保障』No.1459.
- David Card and Alan B. Krueger, *Myth and Measurement.*, Princeton University Press. 1995.
- David Neumark and William L. Wascher, *Minimum wages.*, The MIT Press. 2008.