

生存権再考

—市場原理主義に起因した格差社会の文脈で—

Reconsideration of the Right to Live

— In the Context of the Disparity Caused by Market Fundamentalism —

植村 泰三

Taizo UEMURA

Abstract

In this thesis, I intend to reveal that the right to live provided in Article 25 was drafted by the Japanese people themselves, not by order of the GHQ just after the end of World War II. However, nowadays in Japan, this right has been inclined to be ignored owing to the influence of market fundamentalism and at the same time, serious poverty and disparity have been spreading among the Japanese. In this essay, I would also like to reconsider the essence of the right to live.

キーワード：日本国憲法、生存権、貧困、市場原理主義

Key Words：the constitution of Japan, the right to live, poverty, market fundamentalism

《はじめに》

日本国憲法においては、明治憲法には内包されていなかった社会権を規定している。具体的には、生存権（25条）、教育を受ける権利（26条）、勤労の権利（27条）、そして労働基本権（28条）が社会権の内容である。

これらの4つの権利のうち、生存権は社会権の中核をなす人権であり、社会国家の理念に立脚している。資本主義社会において、政府が介入せずそのまま資本主義のメカニズムを放置していれば、必然的に貧富の差は生まれてくる。そして大量の人々が貧困や失業に陥ってしまうのは、必定である。

1929年に大恐慌を経験したアメリカにおいては、時の大統領フランクリン・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）がニュー・ディール政策を実施して、「大きな政府」の基礎を構築していった。いわゆる「修正資本主義」の考え方である。しかしレーガン政権時代に、シカゴ学派のフリードマン流の経済学が台頭してきて、さらにブッシュ政権に至っては、市場原理主義

の経済学が主流を占めてくる。しかしながら市場原理主義は、そもそも大量生産・大量消費を前提とした「量産効果」に依存しているメカニズムであり、社会的コストを弱者に転換するという根本的欠陥が存在している。アメリカ流のワイルドな資本主義理論である。

このいわば先祖帰りをした、ワイルドな資本主義を日本にも導入したのが、小泉政権であり、そして「聖域なき構造改革」がこの政権の根幹を成していた。その結果我が国は、戦後経験したことが無いほどの格差社会に陥ってしまい、国民にとっては権利である、また国家にとっては義務である生存権が、脆くも崩れていったのである。

しかしながら、このような危機的な流れを止めるべく、また何もしようとしない政府を尻目に、民間レベルから「年越し派遣村」などの社会活動も生じてきて、今回の総選挙での政権交代という一連の流れを形成していった。

後に詳述するが、アメリカからの押しつけ憲法としばしば揶揄される日本国憲法であるが、生存権を規定している第25条は、日本人の提案による日本人によって制定された条文なのである。

この拙論では、日本国憲法25条の制定の歴史的背景を振り返り、現在の日本において、生存権がどのように扱われているかまた扱われてきたかにも論及し、社会権の根幹を成す生存権について再考していきたい。

1 《憲法25条における生存権規定の経緯》

日本国憲法25条は、以下のように規定している。

【生存権、国の社会的使命】

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。

この憲法25条こそが、日本人の発案による、また日本人の審議によって制作された条文なのである。この条文はGHQ草案にも無かったものである。現在の憲法は、アメリカによる「押し付け憲法である」と一部の人々によって揶揄されることしばしばあるが、この条文は日本人固有のものである。先にも述べたように、生存権は社会権の中核を成す人権であり、社会国家の理念の根幹に立脚するものである。もっとも戦前及び戦中の日本においては、自由権すらまともに保障されていなかった事実を鑑みると、これほど進歩した内容の社会権が規定されたことは、実に驚くべきことである。⁽¹⁾

25条に定める生存権は、社会保険、公的扶助、社会福祉、また公衆衛生の4本の柱によって支えられていて、同時にこの4本の柱から派生する個々の法律によって、その内容が具現化されるように意図されている。

さてこの憲法25条の生存権条文を日本国憲法に入れるように力説した人物は、当時の社会党衆議院議員であった森戸辰男であった。芦田均などの当時の有力人物などの反対があったにも拘らず、憲法調査委員会において構成委員たちを地道に説得することによって、法案提出にまで漕ぎ着けたのであった。芦田たちは国の最高法規である憲法に、生存権を国家が義務として負わなければならない程度にまで規定するのは、行き過ぎであると反論した。この考え方は、後に憲法判例研究で詳説する「プログラム規定説」の考え方に酷似しているし、一方、森戸の考え方は「具体的権利説」に最も近いものである。朝日訴訟や堀木訴訟といった一連の具体的事件で、後に争われることになる生存権の解釈論が、すでにもうこの時点で原型を示していることは、注目に値する出来事である。

以下に、憲法25条の立役者である森戸辰男について、触れておきたい。

2 《森戸辰男の役割》

森戸辰男は、明治21年（1888年）12月23日に、広島県福山市に生まれる。福山中学を経て第一高等学校に進学し、1914年に東京帝国大学法学部経済学科を卒業した。「法学部経済学科」という名称は、現在の我々には馴染めない大学の組織形態であるが、この形態こそが当時の経済学の学問的位置づけを如実に表現していた。すなわち、同じ社会科学の一分野である経済学は、法学・政治学などの国家学とは本質的に異なっており、法学より一段下に見られていた。この考え方は21世紀になった現在でも生き残っており、各省庁の事務次官のポストの大半が、東大法学部の卒業生で占められている事実を鑑みると、驚くべきことである。経済学部が法学部から独立したのは、森戸が東大を卒業した5年後の1919年のことであった。

森戸はその後1916年に経済学科助教授に就任するが、ロシアの無政府主義者クロボトキンを擁護する論文を発表したため、大内兵衛と共に大学を追われることになる。いわゆる「森戸事件」である。この事件の後に、森戸はドイツに留学することになり、かの地でワイマール憲法に出会い、憲法研究に没頭することとなる。このドイツ留学が地盤にあったからこそ、森戸は戦後社会党議員として、憲法25条の原型法案を作成できたのであった。

森戸は戦後すぐに「憲法研究会」に入り、激論の末「憲法草案要綱」を公表したが、この草案は民間のものとしては最も早く、またGHQ草案に近いものでもあった。森戸は自分の生まれ故郷の広島が、原爆の惨禍に見舞われ焦土と化している様を、また人々が生活に困窮している姿を目の当たりにして、生活に対する最低限の権利が憲法に明記されなければならないと考え、生存権の明文化を主張したのである。森戸の心を特に動かしたのは、原爆に被災しながら生き抜いている「戦争孤児（warphan = war + orphan）」であったと言われる。⁽²⁾

森戸は衆議院議員を3期経た後1949年に政界を去り、初代広島大学学長に就任して、研究者・教育者の道を歩んで行く。森戸辰男は広島に生まれ、憲法25条の生存権規定という偉業を実現し、そして広島で研究と教育に従事して、自らの人生を全うしていった。

3 《憲法25条の解釈及び学説について》

先に述べたように憲法25条は、GHQ草案にすら無かったほど、画期的な日本人の、日本人による、日本人のための社会権の一つである生存権を、高らかに謳ったものである。憲法9条の平和主義と同様に、世界の最先端の思想体系の具現化であろう。

ここで比較法学の視点で、森戸辰男が学んだワイマール憲法を参照してみることにする。

【ワイマール憲法151条①】

経済生活の秩序は、すべての人に対して人間たるに値す生活を保障することを目的にするとともに、正義の原則に適合することを要する。個人の経済的自由は、この限界内において確保されるべきである。⁽³⁾

「自由権から社会権へ」という潮流の中で生まれてきた生存権であるが、1919年制定のワイマール憲法より、日本国憲法第25条がいかに進歩的であるかは、一目瞭然である。ワイマール憲法の「この限界内において確保されるべきである」という文言は、法律の留保であろう。日本国憲法では法律の留保は許されておらず、唯一制限できる条件は「公共の福祉に反しない限り」という概念のみである。

さて、憲法25条の生存権に関する決定的な司法の解釈がなされたのは、1967年5月24日に、朝日訴訟に対して最高裁判所によって下された判決であった。この最高裁の判例が、現在までの生存権の在り方を左右し続けてきたのである。

朝日訴訟とは、1956年当時の生活扶助費用月額600円が、憲法25条の規定する「健康で文化的な最低限度の生活」水準を維持するのに足りるかどうかが争われた事件である。⁽⁴⁾ この訴訟事件に関する最高裁判所の判決の論旨は、以下のようなものであった。

憲法25条第1項は、「すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運用すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではない……。具体的権利としては、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によって、はじめて与えられると言うべきである。健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的相対概念であり、その具体的内容は、文化の発達、国民生活の発展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定要素を総合的に考慮してはじめて決定できるものである。したがって、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的な裁量判断に委されており、その判断は、当不当の問題として政府の政治責任が問われることはあっても、直ちに違法の問題を生ずることはない。ただ、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界を超えた場合には、違法な行為として司法審査の対象となることはまぬがれない。」⁽⁵⁾

この判決内容がこれまでの有力説となってきた、そして同時に福祉行政に歯止めを掛けてきた「プログラム規定説」である。この学説は学会においては、東大教授で民法学者である我妻栄などによって強く支持されていた。また先に紹介したワイマール憲法の下、ドイツで通説となっていた学説でもある。

この学説に対して「抽象的権利説」、また更に「具体的権利説」がある。筆者は「抽象的権利説」が妥当であると考ええる。

抽象的権利説とは、朝日訴訟第一審判決（地方裁判所では、600円の生活扶助基準は実質憲法25条に違反するとして、朝日茂さんの主張が認められ国側が敗訴した）の立場を基礎として、憲法第25条の条文のみを根拠として、国の立法及び行政の不作为の違憲性を裁判上請求できるところまでは認めないが、生存権規定を具体化する法律の存在を前提として、その法律に基づく訴訟において、憲法25条の援用を認めるものである。

具体的権利説とは、憲法25条が具体化する立法が存在しない場合においても、国の不作为の確認を提起する訴訟をできると主張する。⁽⁶⁾

さて、筆者はまずプログラム規定説には、幾つかの重大な弱点が存在していると考ええる。第一の弱点は、最高裁の判決文にある「生活保護法」の存在を過度に強調していることである。換言すれば、プログラム規定説によって生活保護法の内容が、一向に改善されないことである。生活保護法第8条は以下の通りに規定されている。

【基準及び程度の原則】

第1項 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭及び物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。（下線部分は筆者による）

下線部分に注目すると、プログラム規定説の趣旨を、直載に反映している条文である。すなわち、その時々政権担当の厚生労働大臣の裁量次第で、具体的金額はどのようにでもなるということである。

第二の弱点は、「健康で文化的な最低限度の生活は、相対的抽象概念である」としていることである。換言すれば、「貧困」という概念そのものが極度に抽象化され、人々が陥ってしまっている窮状に対して、国や地方公共団体が積極的に動かない口実を与えてしまっていることである。現代の我が国において、多くの人々が福祉行政の“safety net”の網の目からこぼれおちてしまっているにも拘らず、放置されているのが実情である。従って現在では、刑務所が最後の“safety net”の役割を果たしている。しかも刑務所は、すでに満杯状態である。

さて、具体的権利説について考えると、進歩的な学説であることは十分に理解できるが、個々の事件において訴権を過度に濫用すると、相対的に社会的コストが増大してしまい、また司法の機能を低下させる危惧がある。よって筆者は支持できない。

朝日訴訟またそれに続く堀木訴訟などの一連の生存権訴訟において、原告側はプログラム規定説を盾にされ、いずれも敗訴となった。ではこれらの一連の憲法訴訟が無駄であったかと言えば、答えは「否」である。朝日訴訟の直後から、生活扶助給付金額は上昇を始め、また世間の賃金、特に最低賃金の額が上昇し始めたのである。実は生活保護基準のレベルと賃金のレベルは、相対的に正比例している。これは紛れもない社会的・経済的現象なのである。

この現象を、現在の日本の現状が逆説的に証明している。ワイルドな資本主義である市場原理主義を我が国に導入した結果、規制緩和が行なわれ、派遣労働者が増え、人々の賃金は相対的に減少し、また国や地方公共団体は、生活保護を打ち切るもしくは減少する方向に動いている。また年収200万円以下の人々は1000万人近くとなり、3人に1人が非正規社員となってしまった。人々の間に貧困は拡大していき、教育や福祉の現場は直撃されている。この貧困は子ども達の間にも広がり、親の所得が減少しているため、授業料が払えなく高校を中退する若者は年々増え続け、食えることができない児童も増え続けている。

振り返ってみれば、1973年は「福祉元年」と言われ、老人医療の無料化、年金への物価スライド制の導入、健康保険の家族給付の引き上げなどが実施されたが、オイル・ショックと重なり財政赤字が拡大したため、見直しが行われた。東京都は美濃部都知事の政権下、様々な福祉政策が行われ、「福祉の垂れ流し」また「さすが、天皇機関説を唱えた憲法学者美濃部達吉の息子」などと皮肉られたこともあった。その後、歴史の振り子は正反対の方向に動き、労働意欲の低下の危機（moral hazard crisis）、競争原理の奨励、格差の当然視などが極端に強調され、現在に至っている。

高福祉高負担を、当然の国民のコンセンサスとして受け入れている北欧諸国や一部のヨーロッパの諸国、また「国民皆保険」をどうしても受け入れようとならないアメリカなど、世界に視座を移してみると、様々な比較の対象がある。戦後日本は、アメリカ追随型で政治・経済政策を押し進めてきたが、アメリカの金融崩壊が起これ、その余波を直撃されている我が国は正しい舵取りをしなければならない。今一度、憲法25条に規定されている生存権を振り返ってみたいものである。

4 《反貧困ネットワークの登場の意義》

昨年の12月28日の早朝に、日比谷公園の「年越し派遣村」が主催する炊き出しに、300人近い人々が集まっていた。主催するのは、NPO法人「自立生活サポートセンター “もやい”」である。辞書で調べてみると、“もやい”とは「舳＝川に浮かぶ船と船とを繋ぎとめること、共同で事をする」とある。なるほど思う。年越し派遣村の村長は、湯浅誠氏であるであるが、湯浅氏のような活動家が何故登場してきたのであろうか。答えは簡単明瞭である。政府が何もしてこなかった、また何もしようとならないからである。憲法25条の生存権に規定される「健康で文化的な最低限度の生活」を確実に逸脱した人々がいても、厚生労働省の末端にあり現実を把握する立場にある社会福祉行政は、正常に機能して来なかったのである。

この行政システムの機能不全の原因は、国は地方公共団体に一任し、地方公共団体は努力はしたものの、必ずしも結果に結びつかなかったという情報を、伝えるだけの構図が出来上がってしまっていたからである。換言すれば国と地方公共団体が、責任のなすりつけ合いのキャッチ・ボールをしていたとも言い得る。このような背景が存在していたために、NPO法人が登場してきたのであろう。

湯浅氏の強みは様々あるが、法律的な知識背景を豊富に身につけていることが一つに挙げられる。同氏は東大法学部を卒業後、東大大学院法学政治学研究科に進学し、大学院の方は中退している。例えば、社会福祉事務所に生活保護を申請する本人に同行し、生活保護を極力認めない事務所側と、法的知識背景を駆使して、すなわち法律を武器として交渉をするのである。同氏はまたその著作の中で、今ではよく知られている「ワーキング・プアー」という言葉を再度正確に定義している。

近年、「ワーキング・プアー」という言葉が日本社会でも知られるようになった。その言葉は、働いているか、働ける状態にもあるにもかかわらず、憲法25条で保障されている最低生活費（生活保護基準）以下の収入しか得られない人たちのことを指す。最低生活費は、たとえば東京23区に住む20代、30代単身世帯であれば、月額13万7400円。夫33歳、妻29歳、子4歳の一般標準世帯なら、22万9900円である。・・・政府見解は、「日本の貧困は、世界の貧困に比べたら、まだまだ騒ぐに値しない」という世間一般の素朴な考えに後押しされている。⁽⁷⁾

日本政府は南半球の「最貧国」を引き合いに出してきて、日本の貧困を相対的に正当化しようとする訳である。この正当化の論理は、先に述べた生活保護法第8条に規定されている「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した・・・」という文言と明らかに矛盾している。厚生労働大臣はあくまでも日本の厚生労働大臣であり、最貧国の大臣ではなく、基準はあくまでも日本国内の基準を意味している。貧困の具体例を、「極端な事例」として正当化しようとする強固な日本社会の岩盤を、NPOの活動家は着実に叩き壊そうとしている。「活動家(activist)」という言葉は、何かおどろおどろしい響きがあるかもしれないが、北欧やヨーロッパ諸国では、社会的にごく普通の草の根運動の一部であり、市民として正しい怒りの出し方として受け止められている。我が国においても、漸次的にはあるが「ナショナル・ミニマムの思想」に対抗して、「シビル・ミニマムの思想」を形成され始めているのかもしれない。

5 《結語》

国民の意識感覚というものは、歴史的また文化的に長い間に構築された社会的岩盤であると痛感する。例えばアメリカにおいては、国民皆保険という日本では当たり前のシステムが、どうしても受け入れられにくい。アメリカでは、30万人以上の国民が無保険である。オバマ大統領

領は何とか国民皆保険を実現しようと努めているが、今年の8月に行われたギャラップ世論調査では、国民皆保険に賛成が43%、反対が49%と、反対が賛成を上回っている。「独立」、「個人主義」、「政府の不介入」などのアメリカの歴史的・文化的岩盤は今なお強固である。国民皆保険を実現させたいオバマ大統領であるが、支持率は就任当時の68%から52%にまで下がってきている。「お国柄」はその国の歴史及び文化の集積である。

日本国憲法は、今年で誕生から54年を迎える。この長い歳月の風雪に耐えながらも、改正されたことはない。先に挙げた湯浅誠氏が、実に含蓄のある文章を書いている。

貧困は、同時に戦争への免疫力も低下させる。・・・「貧困と戦争」はセットで考えられているテーマである。日本も遅ればせながら、憲法9条と憲法25条はセットで考えるべき時期に来ている。⁽⁸⁾

この小論において、憲法25条の生存権規定は、戦後の焦土を目の当たりにした日本人によって生みだされた経緯について論じた。かつて貧困に喘ぐ日本人は、「満洲国」の創設など様々な海外進出政策を強行して、戦争の泥沼に突入していった。「健康で文化的な最低限度の生活」の安定の確立が、「平和主義」の根幹を成しているのであろう。戦後64年を迎えた今日、生存権を再考すべき時期来ているように考える。

【註】

- (1) 芦部信喜 『憲法・第4版』 岩波書店 2007年 P.252
- (2) 大須賀明編 『生存権・文献選集日本国憲法第7巻』 三省堂 P.20
- (3) 芦部信喜、竹内正夫他編 『コンパクト六法』 岩波書店 2000年
- (4) 大谷實編 『エセンシャル法学・第4版』 成文堂 2007年 pp.117-118.
- (5) 同上書 p.119
- (6) 小嶋和司編 『ジュリスト増刊号・憲法の争点』 有斐閣 1978年 p.126
- (7) 湯浅誠 『反貧困』 岩波書店 2008年 p. iii
- (8) 同上書 p.212

【参考文献】

- (1) 伊藤真 『日本一わかりやすい憲法入門』 中経出版社 2009年
- (2) 村上政博 『法科大学院』 中公新書 2003年
- (3) 渡辺洋三 『法というものの考え方』 日本評論社 1989年