

平成23年(行ウ)第52号, 同60号, 平成24年(行ウ)第42号,
平成25年(行ウ)第29号, 平成26年(行ウ)第44号

行政処分義務付請求事件


原告 鈴木洋子 他134名

被告 国

意見書

2015年3月31日

早稲田大学教育・総合科学学術院 教授

遠藤 美奈 

目次

はじめに	1
1 憲法 25 条 1 項の保障内容	1
(1) 1 項の 2 つの機能	1
(2) 「健康で文化的な最低限度の生活」の内実	2
2 職業・労働の憲法上の位置づけ	3
(1) 薬事法最高裁判決における「職業」	3
(2) 小売市場事件最高裁判決における「勤労者」	4
(3) 最高裁の職業・勤労者観と最低賃金制度	4
3 最低賃金制度と憲法 25 条	6
(1) 憲法 25 条と労働に関する憲法上の権利	6
(2) 労働に関する憲法 25 条 1 項の具体的要請	6
(3) 最低賃金制度と憲法 25 条	7
(4) 最低生活保障プログラムにおける「包括性」と「整合性」の要請	8
4 稼働と給付	8
(1) 稼働による生活維持の原則	8
(2) 包括性の不達成——低賃金労働者に対する所得保障制度の不在	9
(3) 整合性の要請——最低賃金と生活保護基準の水準としての関係	10
5 「労働者の生計費」を考慮する際の留意事項	11
(1) 「労働者の生計費」を考慮する際の留意事項	11
(2) 生活保護基準の参照における留意事項	12
6 最低賃金をめぐる司法審査のあり方	14
(1) 最低生活保障プログラムの憲法的評価	14
(2) 最低賃金決定過程の適法性判断方法	15
7 国際人権法上の要請	16
むすびにかえて	18

はじめに

本件は、神奈川県地域別最低賃金について、神奈川県労働局長に対し、最低賃金法12条に基づき、1,000円以上の金額とする改定決定をせよとの行政処分の義務付けを求める訴訟であり、原告の全員が勤労者である。

最低賃金制度の目的は、第一義的には、低賃金労働者に「賃金の最低額を保障」し、その「労働条件の改善を図」ることにある。労働条件の改善により、同制度の第二義的な目的として目指されるのが、「労働力の質的向上」と「事業の公正な競争の確保」であり、この2つの実現を通じて「国民経済の健全な発展に寄与すること」が最低賃金制度の究極的目的とされる¹。

2007（平成19）年改正後の最低賃金法9条3項では、「労働者の生計費」を考慮するにあたり、労働者が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮することが定められた。このことは、同法同条2項にいう地域別最低賃金の設定に際して、「労働者の生計費」が、日本国憲法25条1項上の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の実現を照準に定めて考慮しなければならないことを示す。

したがって本件訴訟には、最低賃金の水準をめぐる憲法的検討が主要な論点として含まれ、最低賃金に関する憲法的規律を踏まえた判断が求められている。本意見書は、主として憲法論の観点から、本件訴訟の諸論点について検討するものである。以下、最低賃金の憲法上の位置づけ及び最低賃金に対する憲法的規律の内容、そして最低賃金の水準に対する司法審査のあり方について意見を述べる。そこで本意見書ではまず、「労働者の生計費」を考慮する上で実現目標とされる、「健康で文化的な最低限度の生活」の保障内容への考察から論を進めてゆくこととしたい。

1 憲法25条1項の保障内容

(1) 1項の2つの機能

日本国憲法25条1項は、「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」と定める。この規定は、2つの機能をもつ。すなわち、①憲法上の主観的権利としての機能と、②憲法におけるいわゆる社会権の総則的規定としての機能である。

まず、①憲法上の主観的権利としての機能には2つの側面がある。1つは、同項にいう「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が保障されることにより、このような生活を確保するための実体的給付への権利を生じさせるという側面である。この機能によって、具体的な社会保障制度の整備が求められる。もう1つは、1項で権利として保障される「健康で文化的な最低限度の生活」を不可能とする、公権力の介入行為を排除するという側面である²。これは25条1項の自由権的側面と呼ばれることもある。

次に、②憲法に定められた社会権の総則的規定³として、25条1項は、他の社会権規定の「解釈準則としての役割を担う⁴」。現実の人間生活はさまざまな局面を含むものである

から、解釈準則としての25条1項は、人間の多様で具体的な生活の諸局面において、それぞれの「最低限度」に関する憲法的統制の可能性を開くものといえる。では、25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、具体的にどのような内実をもつものと捉えられてきたのだろうか。

(2) 「健康で文化的な最低限度の生活」の内実

25条1項の保障する「最低限度の生活」とは、憲法制定時には「単に人間が動物的な意味での命をつなぐということではなく」、まさに「人間に値(価)する生活」であることが意識されていた⁵。しかし朝日訴訟(最大判昭和42・5・24民集21巻5号1043頁)以降、社会保障諸給付の憲法25条適合性を争う訴訟が展開された時期を通じて、学説は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の内実を追究することよりも、むしろ同条の権利性を強化することに注力してきた。その後、1970年代から1980年代にかけて、この権利の裁判規範性を前提としつつ、政治部門の裁量統制のあり方を問題場面ごとに検討する試みが精力的に進められるようになる⁶。

1990年代になると、憲法25条や社会保障の基礎づけに関する議論が活発に展開される中で、「健康で文化的な最低限度の生活」の要素として、あるいは「健康で文化的な最低限度の生活」が確保されることの意義に、「自由・自律」を包摂させる動きが生まれた⁷。憲法25条とは、「各人が、現実の社会状況下にあつて、自己の生を自律的・主体的に構想し、かつ達成しようとする営みを支援することを目途としたもの」とする見解は、憲法学におけるその代表的な定式化といえよう⁸。

この動きと呼応するように、同時期以降の裁判例をみると、日常生活上の自由を尊重する傾向もみられるようになっている。たとえば、生活保護費を原資とした学資保険の満期返戻金を収入認定して行われた保護の減額処分取消訴訟においては、「憲法25条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的とし」、「人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにある……から、被保護者は収入認定された収入はもとより、支給された保護費についても、最低限度の生活保障及び自立助長といった生活保護法の目的から逸脱しない限り、これを自由に使用」できると判示され、請求が認容されている⁹。ほかに保護費を原資とする預貯金の一部を収入認定し、保有を容認した残部分の用途を死後の墓石代や葬儀費用等に限定した指導指示を違法・無効とした例¹⁰や、自動車の借用使用による保護廃止処分を裁量の逸脱から違法とした例がある¹¹。

また、近時の裁判例からは人間の文化的・社会的活動を尊重する傾向も看取される。一連の老齢加算廃止違憲訴訟においては、「憲法25条及び[生活保護]法3条において、健康で文化的な最低限度の生活というとき、衣食住等を始めとする生存・健康を維持するための必要不可欠の要素に加え、人間性の発露として、親族・友人との交際や地域社会への参加その他の社会的活動を行うことや、趣味その他の形態で種々の精神的・肉体的・文化的

活動を行うこともまたその構成要素に含まれるものとみることができる¹²⁾とするものや、「憲法や生活保護法の定める健康で文化的な最低限度の生活の内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるところ、現在の社会状況に鑑みれば、健康で文化的な最低限度の生活とは、肉体的生存を維持できることのみを意味するものではなく、親族や友人知人との交際、生きがい、趣味等に余暇の時間を当てるなどの文化的、社会的活動を一定程度行うことも、当然にその内容として含まれるものと解される¹³⁾」とするものなどがみられる。これらは、他者との関係性の維持あるいはその自由な取り結ぶの確保という点から注目される。

以上のように近年では、「健康で文化的な最低限度の生活」が学説及び判例を通じて、人間の生物学的生存を保障するのはもちろんのこと、その日常生活上の自由や人間的・社会的活動の可能性をも射程に入れたものとして規範的に再構成されつつある。では、再構成された「健康で文化的な最低限度の生活」は、憲法 25 条 1 項の解釈準則としての作用を通じて、他の社会権規定の職業・労働に関わる側面にどのように反映されるのであろうか。この点は、労働条件の一つである最低賃金の水準を中心的論点とする本件訴訟においては、解明される必要があり、具体的には、職業選択の自由を定める憲法 22 条 1 項、そして勤労の権利及び労働基本権を定める憲法 27 条及び 28 条の内容が問題となる。この問いに答えるためにはまず、およそ職業や労働が、憲法上どのように位置づけられているかを確認しておく必要がある。しかし実はこの作業は、憲法学及び労働法学において、真摯に取り組まれてきたとは言い難い状況がある¹⁴⁾。次節では、そうした学説状況を指摘し、最高裁判所のもつ職業観・労働観の剔出を自ら試みた石川健治教授の発言によりつつ、職業及び労働の憲法上の位置づけを明らかにしてゆきたい。

2 職業・労働の憲法上の位置づけ

(1) 薬事法最高裁判決における「職業」

薬事法事件最高裁判決（最大判昭和 50・4・30 民集 29 卷 4 号 572 頁）は、「職業は、人が自己の生計を維持するためにする継続的活動である」としたうえで、「分業社会においては、これを通じて社会の存続と発展に寄与する社会的機能分担の活動たる性質を有し、各人が自己のもつ個性を全うすべき場として、個人の人格的価値とも不可分の関連を有する」と判示する。このように最高裁は、職業を生計維持手段として位置づけるとともに、石川教授によるならば、職業選択を「ドイツ的な、人格の自由な発展のための権利」とする理解を示している。

石川教授は、この判示に関して注意しなければならない 2 つの点を挙げる。まず 1 つめは、判決のロジックにあるような近代以降の分業社会では、職業の選択を通じた個性の実現・個性に基づく自己決定が、その社会の公序に社会的機能分担として組み込まれており、これを裏返せば、職業選択によって「個性を強いられている、あるいは、自己決定を

強いられていることにほかならない」点である。このような職業本質論は、憲法 22 条 1 項の保護範囲を職業「選択」だけでなく選択後の職業「活動」を含めた職業全般に拡大して、「職業の自由」という統一的＝一体的保護範囲を確保するために、そして、職業があらかじめ「社会的機能分担の秩序の中に組み込まれ」た「本質的に社会的」なものであり、「性質上、社会的相互関連性が大きい」（薬事法事件最高裁判決）からこそ、職業の自由に対する規制の要請が強くなることを正当化するためにとられていた。

2 つめの注意点は、薬事法事件では「職業」の自由の主体として、事業者のみならず法人も想定されていることである。この点に対する認識は、最低賃金が企業の経済活動の自由に対する制限として捉えられるために重要である。石川教授は判例が以上のような職業観をもっていることを前提として、勤労者の「労働」について議論するのが生産的であることを示唆する¹⁵。

（2）小売市場事件最高裁判決における「勤労者」

一方、最高裁がその「勤労者」観を示したのは、薬事法事件に先立つ小売市場事件最高裁判決であった（最大判昭和 47・11・22 刑集 26 巻 9 号 586 頁）。同判決は、「営業の自由」という事業者の自由が 22 条 1 項の保護範囲に含まれることを明らかにし、憲法が「個人の自由な経済活動を基調とする経済体制を一応予定している」とする。しかしそのうえでなお、他の条項をあわせて「憲法は、全体として、福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的発展を企図しており、その見地から、すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策を要請している」と述べて、自由な経済体制に重大な留保を付している。ここにおける「経済的劣位に立つ者」にも配慮した「社会経済の均衡のとれた調和的発展」は、石川教授によれば、憲法的公序として理解される。この憲法的公序にかかる判示部分では、勤労者及び事案の被告人であった中小企業が「経済的劣位に立つ者」の典型とされており、後者については中小企業保護、前者たる勤労者については「『均衡のとれた調和的』な雇用市場」という憲法的公序が設定されているというのが判例の立場とされる¹⁶。

（3）最高裁の職業・勤労者観と最低賃金制度

以上のように理解される最高裁の職業・勤労者観と最低賃金制度との関係について、本意見書では次の 2 点を指摘しておきたい。

1 点目は、事業者・企業の経済活動の自由との関係である。

最高裁は、法人を含む事業者を、営業の自由を含む職業の自由を享受する人権の主体として想定している。したがってこれが雇用契約に応用されれば、三菱樹脂事件最高裁判決（最大判昭和 48・12・12 民集 27 巻 11 号 1536 頁）が示したように企業には契約の自由としての雇入れの自由がある、ということになる¹⁷。しかしながら雇用契約の締結そのもの

ではなく、契約内容の形成には公序が働き、企業の自由に委ねることはできない¹⁸。最低賃金の公定は憲法 22 条 1 項ないし 29 条 1 項に由来する企業・事業者の経済活動の自由に制約を課すものであるが、それもこのようなロジックで正当化されると考えられる。

2 点目は、「非（権利）的」勤労における労働条件の法的統制の必要性である。

薬事法事件判決では、先に示されたように、「権利主体としての『勤労者』が、職業という形での『個性の発揮』を強いられている構造¹⁹」が語られている。小売市場事件で示された勤労者保護に関する憲法的公序は、この構造の中で理解される必要がある。石川教授は、客観法論で公法学を再構成したフランスの公法学者レオン・デュギーに触れつつ、小売市場判決における職業の社会的機能分担 *fonction sociale* に関して、次のように述べる。

すなわち、「fonction という語が『職分』という義務的な意味を帯びていることからわかるように、個人が社会的に分担した機能は、容易に（権利）から（義務）に転化」する。「する自由」と「しない自由」が含まれる（権利）には、かけがえのない個性を実現する自由がある代わりに、「個性を発揮しない」自由も含まれるが、fonction としての職業論においては、「個性の発揮」は（権利）ではなく（義務）である。このことは、個人が 22 条 1 項の文脈で、大きく事業者か労働者かの職業選択において労働者を選んだ場合にあらためて見えてくる、「勤労は（権利であると同時に義務である）」とする 27 条 1 項の論理構造に写し込まれている。こうした、「社会的な義務としての個人の『職分』の議論に対して、『人格』の発展を求める『権利』の立場から、どうやって押し返していくか」が求められているのが「戦後の人権論」であり、「薬事法判決が、社会分業論一般やりではなく、『人格的価値とも不可分の関連を有する』と強調しているのは、そうした議論の反映」だとするのが石川教授の理解である²⁰。

以上のような理解に立つならば、低賃金労働者の多くにとっての「勤労」は、個性を発揮した結果でありながら、あるいはそもそも、それぞれの具体的生活状況の中で、当人の願う勤務内容・雇用形態・労働条件とは異なった仕事を選ぶこと——それをも「個性の発揮」とする考え方もありえないはないが——を余儀なくされ、「自己の生計を維持する」（薬事法判決）手段としては望む賃金が得られない状況で、「社会の存続と発展に寄与する社会的機能分担の活動」（小売市場判決）に従事することを強いられている状況にあるといえよう。このような状況が放置されることは、小売市場判決にいう「社会経済の均衡の取れた調和的發展」という憲法の企図にそぐわない。生計維持手段としての賃金は、社会的機能分担への当然の報酬でなければならない、まさに「経済的劣位に立つ者」に他ならない低賃金労働者には生計が維持できるよう配慮が必要である。社会の機能を分業によって担う者の、社会の「存続と発展」への寄与が、社会における財の配分の面で機能分担者に犠牲を強いながら達成されてもよいという理解は、薬事法事件・小売市場事件の両判決から導かれ得ないと思われる。社会において配分されるべき「財」には賃金が含まれる。賃金への法的統制は、小売市場事件にいう「経済的劣位に立つ者」に配慮する 1 つの手段

として位置づけられよう。

無論、「経済的劣位に立つ者」への配慮は、賃金への規制だけでなく、社会保障諸給付によっても実現しうる²¹。しかし、現実の法制度は、4で述べるように、生計維持は稼働によるものとする大原則のもとに形成され、低賃金労働者に対し所得を補完する制度は存在しないと見てよく、最後のセーフティー・ネットである生活保護からも低賃金労働者は遠ざけられているというのが現状である。

3 最低賃金制度と憲法 25 条

(1) 憲法 25 条と労働に関する憲法上の権利

以上のように、職業及び勤労にかかる最高裁の理解は、〈権利〉と〈義務〉の間で緊張をはらむものである。しかし権利行使・義務履行のいずれであろうと、勤労がなされる以上、他の社会権規定の「解釈準則としての役割を担う」憲法 25 条 1 項上の生活は、そのような生活の実現を労働者に保障しようとする憲法 27・28 条を通じて、あるいは労働諸法規経由で、労働生活においても実現されなければならない²²。最高裁も、勤労者に対する「人間に値する生存の保障」が、「憲法 25 条に定めるいわゆる生存権の保障を基本理念」とし、その実現の手段として、憲法 27 条による勤労の権利および勤労条件の保障と、憲法 28 条による労働三権の保障を挙げる（全通東京中郵事件上告審判決〔最大判昭 41・10・26 刑集 20 巻 8 号 901 頁〕）。憲法 25 条 1 項は、同 27 条 2 項に定められる勤務条件法定主義の「法定」の内容をも規律する。勤労者の「人間に値する生存」を保障する具体化立法としては、労働基準法、労働組合法のほか、最低賃金法や労働安全衛生法²³などが挙げられる。

(2) 労働に関する憲法 25 条 1 項の具体的要請

勤労者の「人間に値する生存」の保障は、①労働（生活）そのものと、②労働によって実現される人々の生活の双方に及ぶ²⁴。いずれも労働条件・労働環境に大きく規定されるものであり、賃金と労働時間の関係を考えればわかるように、前者の質の劣化は、後者の質の劣化に直結している。

まず、①労働それ自体のあり方については、労働時間・労働環境が心身の健康を維持できるものであることが求められよう。それらの確保は、先に挙げた労働基準法や労働安全衛生法によって目指されている。

では、②労働によって実現される人々の生活についてはどうだろうか。本件事案との関係では、この点がより重要である。憲法 27 条 1 項の勤労の義務が、建前としてであろうと、「勤労能力のある者は自らの勤労によりその生活を維持すべきである」と宣言しているとすれば²⁵、「健康で文化的な最低限度の生活」は勤労によって得られる賃金で維持できるとというのが、憲法の一般的に想定するところといえよう²⁶。そうであるならば、少なくともここから、賃金と労働時間に対する一定の憲法的想定が導き出される。すなわち、①

労働によって得られる賃金は、一般に「健康で文化的な最低限度の生活」を営むに十分な水準であること、②労働時間が心身の健康を保ち、社会生活・家族生活を営めるものであること、の2点である²⁷。

(3) 最低賃金制度と憲法 25 条

2007 (平成 19) 年改正後の最低賃金法 9 条 3 項によって、「少なくとも、国が最低賃金を決定するにあたって、生存権の具体化である生活保護水準を下回ってはならない、という義務が課せられた²⁸」。そのことは次のような政府答弁、法案提出者の趣旨説明及び法律の施行通達によっても明らかである。

「地方最低賃金審議会における審議に当たって考慮すべき三つの決定基準のうち、この生計費につきましては、『生活保護に係る施策との整合性に配慮する』ということ……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るという趣旨でございます。」(平成 19 年 6 月 6 日第 166 回国会衆議院厚生労働委員会における青木豊政府参考人〔労働基準局長〕答弁)

「政府が提出をしました原案は、地域別最低賃金の三つの決定基準のうち労働者の生計費につきまして、生活保護に係る施策との整合性に配慮する……こととしていましたが、この規定の趣旨が必ずしも明確ではなかった……ため、最低賃金の決定の際に生計費を考慮するに当たっては、生活保護との整合性について、最低賃金が労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるような水準になるよう配慮することを明確にするよう修正を行うこととしたものでございます。これによって、最低賃金が労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるような生活保護の水準を下回らない水準となるよう配慮する旨がより強く強化されたというふうに考えております。」(平成 19 年 11 月 20 日第 168 回国会参議院厚生労働委員会における、最低賃金法 9 条 2 項に「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、」を挿入する修正案についての、提案者の 1 人である細川律夫議員〔民主党〕の趣旨説明)

「生活保護に係る施策との整合性は、各地方最低賃金審議会における審議に当たって考慮すべき三つの決定基準のうち生計費に係るものであるから、条文上は、生活保護に係る施策との整合性に配慮すると規定しているところであるが、法律上、特に生活保護に係る施策との整合性だけが明確化された点にかんがみれば、これは、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るという趣旨であると解される」(改正法の施行にかかる厚生労働省通達、平成 20 年 7 月 1 日基発 0701001 号)

憲法 25 条 1 項上の権利は、その実現手段について明示しておらず、この点については専門技術的及び政策的観点からの立法裁量が認められるが、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活」が実現されることについては立法裁量の余地は皆無である²⁹。最低賃金法 9 条 3 項の新設は、最低賃金の最低生活保障機能を確認し、これを確保しようとすることによって、社会保障における諸施策に加えて最低賃金をも憲法 25 条 1 項上の権利実現手段として位置付けたといえる。したがって、ここでは、最低賃金制度と生活保護制度を、ともに憲法 25 条 1 項上の権利を実現するための立法による最低生活保障プログラムとして捉え、その法的仕組みを統合的に解明してゆく作業が必要となる³⁰。最低生活保障プログラムとは、本意見書において、憲法 25 条 1 項により法的に基礎づけられた一連

の公的な生活保障諸施策を指す。

(4) 最低生活保障プログラムにおける「包括性」と「整合性」の要請

駒村康平教授は、最低所得保障において「包括性」と「整合性」を要請する。「包括性」とは、「さまざまなリスクや困難を抱える人びとを、重層的な所得保障体系によって対象ごとにもれなくカバーする」という意味である。現行の社会保障制度においては、生活に困窮した者の生活が、「最終的には生活保護により保障」されているはずである。「整合性」とは、「公平性、および就労や社会保険料納付のインセンティブ（誘因）の観点から、所得保障の各給付水準に矛盾がない」という意味である。生活保護の基準が、「最低生活を保障」し、「あらゆる生活の困窮の実態に対応できるしくみをとっている」ことから、「多くの社会保障制度の給付水準」が「保護の基準を参照して設定」されてきた経緯を考えれば、所得を保障する制度相互間の整合性は保たれているはずである³¹。

駒村教授が最低所得保障に求める「包括性」と「整合性」は、本意見書にいう最低生活保障プログラム——所得以外の要素も含みうる点で最低所得保障とは異なっている——にもあてはまる。本意見書でも、憲法 25 条 1 項上の権利を保障するための最低生活保障プログラムにおいて、「健康で文化的な最低限度の生活」を賃金の統制そして社会保障給付を通じて実現しようとする最低賃金制度と生活保護制度とを、包括性と整合性という視点から統合的に理解することを試みたい。そこで次に、憲法が稼働による生活維持を原則としていることを確認したうえで、生活維持における稼働と給付の関係について検討する。

4 稼働と給付

(1) 稼働による生活維持の原則

最低賃金制度と生活保護制度を、ともに憲法 25 条 1 項上の権利を実現するための立法による最低生活保障プログラムとして捉えるとしても、まず確認されなければならないのは稼働による生活維持の原則であろう。学説は憲法 27 条にその趣旨を読み取っている³²。

稼働による生活維持の原則は、いわゆる「人格的自律権」論からも導き出される。この考え方によれば、憲法 13 条の定める「個人の尊重」とは、一人ひとりの人間が人格的自律の存在——各人が社会にあってなお“自己の生の作者である”こと——として最大限尊重されなければならないという趣旨であり、憲法は、人がそのような存在として自己を主張し、そのような存在としてあり続けるうえで重要な権利を「生命、自由、及び幸福追求に対する国民の権利」として包括的に保障しようとした、と理解される³³。

そのような立場に立つならば、個々人の生活が自主的・自律的に送られることに憲法は価値を見出しているといえる。自主的・自律的に生活を維持してゆくならば、その手段として、第一に挙げられるのが職業の遂行ないし勤労であることに異論はないであろう³⁴。最高裁も、既述のように「職業は、人が自己の生計を維持するためにする継続的活動である」として、職業を生計維持手段として位置づけている（薬事法事件判決）。しかし

最高裁はこれにとどまらず、職業は、「各人が自己のもつ個性を全うすべき場として、個人の人格的価値とも不可分の関連を有する」（同判決）として、働くことそのものへの人格的意義を認め、人格権的な憲法的価値を付与している。個々人の生活の自主性・自律性は、職業遂行が毎日の生活及び人生の長いスパンにおいて占めている大きな時間の中で、職業と稼働を通じた個性の発現によっても支えられているといえる。

加えて、憲法における社会権は「各人の自律権の実現を相互的に助けるという趣旨」で保障されるものとする人格的自律権論の理解に立てば³⁵、社会保障諸給付による生活保障は補完的なものと位置づけられよう。さらに憲法 27 条における勤労を義務とする宣明は、「社会国家においても、勤労能力を有しながら勤労の意思のない者に対しては社会国家的給付は与えられない、という趣旨をとまなうものと一般に解されている³⁶」。このように、社会権の趣旨及び義務としての勤労の位置づけからも、生計ないし生活維持の原則的な手段は社会保障ではなく職業の遂行すなわち稼働によるものと憲法が想定していることが確認される。

（2）包括性の不達成——低賃金労働者に対する所得保障制度の不在

稼働による生活維持が原則であるならば、日本の社会保障制度が事実として「労働者が雇用を獲得することによって、通常的生活を維持できるような賃金およびその他の経済的利益を得ることができるという前提」の上に成り立っているのも当然のことといえる。しかしながら、その結果、日本における稼働年齢層の所得保障が、「雇用か社会保障か」の二者択一の構造となったことで³⁷、ワーキングプアと呼ばれる低賃金労働者への所得保障制度は「皆無といってよい³⁸」状況が生まれた。

所得が生活保護基準を割り込めば、後述のように稼働しながらの保護受給も法律上可能であるはずだが、制度の厳格な運用により働く貧困層はそもそも保護の射程から除外され、あるいは生活保護というスティグマへの忌避感から、申請及び受給が妨げられていると指摘されている³⁹。厚生労働省の推計によれば、生活保護基準未満の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合は、所得のみに基づき、一定資産を保有する世帯を含めた場合 15.3%、一定資産を保有する世帯を除外した場合で 32.1%とされ（厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」2010〔平成 22〕年 4 月 9 日）、ここで示される生活保護の捕捉率の低さも保護の申請・受給が阻害されていることを裏付けるものである。

とくに制度の厳格な運用については、生活保護に関する訴訟及び審査請求を分析した近年の社会福祉学研究においても、適職がないにもかかわらず低賃金労働者がさらなる求職活動をしないことや、パート・アルバイト労働者が就労時間の延長または稼働先の追加をしないこと、フルタイム低賃金労働者が稼働能力を「最大限に活用」していないことなどを理由とした保護申請が却下され、審査請求で認容裁決を得た事例が明らかにされている⁴⁰。このほか稼働中の保護受給者が、達成不可能な増収を指示され、その未達成を理由に

保護を廃止される事例もある。この点、最高裁は「生活保護法 27 条 1 項に基づく指導又は指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に同法 62 条 3 項に基づく保護の廃止等を行うことは違法となる」との一般論を示している⁴¹。

生活保護の厳格な運用の法的根拠は、生活保護による「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」（生活保護法 4 条）という、いわゆる「補足性の原則」にある。ここにいう「能力」には稼働能力が含まれ、稼働層の保護受給は稼働能力の活用が条件となる。補足性の原則は、稼働による生活維持の原則の生活保護制度における表出といえる。

林訴訟（名古屋高判平成 9・8・8 判タ 969 号 146 頁）以降の近時の裁判例及び行政解釈は、稼働能力を活用しているかどうかの判断を、①稼働能力の有無、②稼働能力活用意思の有無、③稼働能力活用の場の有無、の 3 点を概ねこの順序にしたがって判断している⁴²。実際に稼働している低所得者の場合、①②については問題なく、保護受給が認められるか否かは③にかかってこよう。裁判例は稼働能力を活用する場の有無は稼働能力の程度との関連で相対的に判断されうると考えているようであり、稼働能力およびその活用の意思がありながら、具体的な生活環境の中で利用可能な就労の場が存在しないとして、稼働能力活用要件の充足を認めるものがある⁴³。これによるならば、個々人の持てる稼働能力を前提に、それぞれの具体的な生活環境の中で利用可能な就労の場において得られる稼働収入が、生活保護基準を下回る場合、保護受給が認められなければ違法・違憲の生活状況が生まれることになろう。育児・介護・障害・疾病によるほか、非正規雇用であることなどから十分な稼働時間が得られない場合、逆に、単位賃金が低廉に過ぎるために心身の健康を害し、家族的・社会的生活を確保できないような長時間労働によらなければ保護水準を上回る収入を得られない場合にも、保護が認められなければならない⁴⁴。しかし現実には上述のように稼働層は生活保護による生活保障からは遠ざけられているのである。

このように生活保護がワーキングプアのセーフティネットとして十分に機能しておらず、この層への所得保障制度は存在しないと言ってよい。このことは、3（4）で述べた最低生活保障プログラムの包括性が実現していないことを示す。低賃金労働者が稼働のみで生活を維持しなければならない現実においては、最低賃金の持つ意味は極めて大きく、その基準設定は低賃金労働者とその家族の死活にかかわる問題といわねばならない。

（3）整合性の要請——最低賃金と生活保護基準の水準としての関係

2007（平成 19）年の最低賃金法改正後の最低賃金は、地域における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要素として決定される（同法 9 条 2 項）。そして「労働者の生計費を考慮するに当たっては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮する」ことが同

法9条3項によって義務付けられ、前述のように「少なくとも、国が最低賃金を決定するにあたって、生存権の具体化である生活保護水準を下回ってはならない、という義務が課せられた⁴⁵⁾」。

各都道府県の最低賃金審議会は、中央最低賃金審議会が毎年示す目安額を参考にしながら、最低賃金の改定額を決定している。現行最低賃金法によれば、この決定に際し、生活保護基準を、適法に決定しうる最低賃金の実体水準の下限として設定する必要がある。生活保護基準が月額で定められる一方、最低賃金は時給額で定められているために、比較参照のための換算の作業がここで必要となる。先に最低生活保障プログラムにおいては、これを構成する諸制度間の整合性が求められることを指摘したが、このことは法的には、行政の首尾一貫性ないし行政の自己拘束への要請として留意されるべきである。

行政の自己拘束とは、「行政がある行為をなすことにより将来同様の行為をなすよう義務づけられる」という考え方であり、集積された行政慣行に照らして、あるいは、行政の定めた規則により、将来の行政活動が拘束されるというものである⁴⁶⁾。元来はドイツの議論であるが、日本法においてもその行政裁量の統制方法として有効であることに学説上異論がないとされる⁴⁷⁾。この考え方に選べば、厚生労働大臣が告示として定めた生活保護基準は、最低賃金の下限設定のあり方を拘束する、ということになる。生活保護基準の構成要素ないし同基準の設定に際して考慮される要素は、行政の行為準則として最低賃金の設定に際しても構成要素として包含され、あるいは考慮されなければならない、この点に関する行政裁量の幅は平等原則や比例原則の下に大きく制約される⁴⁸⁾。「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないもの」（生活保護法8条2項）として、厚生労働大臣が決定する保護基準は、憲法25条1項上の「健康で文化的な最低限度の生活」の下限かつ上限として設定されるものでもあり、要保護者に限らず、同様の状況にあるすべての個人に対し、憲法が許容し、保障する最低生活水準である。このことに照らせば、自ら設定した「健康で文化的な最低限度の生活」水準たる生活保護基準への行政の自己拘束がより強く求められ、同じく「健康で文化的な最低限度の生活」の実現を目指す最低賃金との整合性が担保される換算方法が強く求められよう。

以上をふまえ、次に「労働者の生計費」を考慮する際の留意事項と最低賃金の決定に係る適法性の判断方法について検討する。

5 「労働者の生計費」を考慮する際の留意事項

(1) 「労働者の生計費」を考慮する際の留意事項

生活保護法が憲法25条1項上の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の具体的な実現を目的とすることは明らかである。一方、「賃金の最低額を保障すること」で「労働条件の改善を図り」、もって「労働者の生活」を「安定」させようとする最低賃金法は、労働者の生計費を考慮する際の留意事項として明示的に憲法25条1項の文言を参照

し、「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう」生活保護に係る施策との整合性に配慮することを求めている。2つの法律がそれぞれ、すべての国民及び労働者の「健康で文化的な最低限度の生活」の実現を目指すとき、両者において想定される最低生活の構成要素及びそれらから構成される最低生活像が異なっているとは考えられない。したがって、地域別最低賃金を定めるにあたり最低賃金法9条3項に基づいて労働者の生計費を考慮する際には、少なくとも生活保護基準の設定において考慮されている事項が、労働者の生計費に対する最低限の要請として、等しく考慮されている必要がある。

1(2)で述べたように、憲法25条1項上の「健康で文化的な最低限度の生活」は、学説及び判例を通じて、人間の生物学的生存を保障するだけでなく、その日常生活上の自由や人間的・社会的活動を射程に入れたものとして規範的に再構成されつつある。労働者の生計費を考慮するうえでも、それが動物的生存にとどまらず、日常生活上の自由や他者との人間的なつながりを含む、人間的・社会的生活を可能にする水準であることが求められる。

なお、生活保護基準そのものが憲法25条1項の求めるところを充足しているか否かについても、とりわけ保護基準の切り下げが進行している現在では議論のあり得るところであるが、本意見書では立ち入らない。

(2) 生活保護基準の参照における留意事項

以上のことから、生活保護基準と最低賃金水準の相互参照において留意されるべき事項として次の諸点が挙げられよう。

①労働者の属性を設定するうえでの留意点

比較参照に際してどのような労働者像を想定するかで、換算の結果は大きく変わりうる。(1)で述べたように、両者において想定される最低生活の構成要素及びそれらから構成される最低生活像が異なっているとは考えられない。また、最低賃金と生活保護基準の比較参照において、労働者一般の平均的属性から逸脱した労働者像を想定する積極的理由も見当たらない。したがって最低賃金と生活保護基準の比較参照の諸局面においては、労働者一般の平均的属性が前提とされるべきである。そうでない特殊な属性を前提とする場合には、それを正当化する理由の存在が要請され、そのような理由が提示されなければ、低所得労働者に対し合理的理由なく差別的取扱いをすることにもつながりうる。

この点に関連して、中央最低賃金審議会が、法定の最長労働時間である週40時間労働を1年間通じて続けた場合の1か月あたりの労働時間を用いて、最低賃金と生活保護の比較を行っている点が問題になる。最低賃金法の目的が「賃金の低廉な労働者」の保護であり、仮にそのような労働者の労働時間が相対的に長いものであったとしても、休暇もなく年間通じて働き続け、家族生活・社会生活がないかのような労働者像を想定して換算はなされるべきでない。そのような労働者像が前提とされる場合には、合理的な理由が付されている必要があり、法定労働時間を基礎とすることによる法的安定性の確保を理由とする

だけでは不十分である。このように法定労働時間の機械的適用に基づく非人間的労働に従事する者を前提とした換算方法は、「健康で文化的な最低限度の生活」とはいえない労働条件を想定したといわざるをえない点で、憲法 25 条及び労働基本法の趣旨に照らしても問題がある。

また、勤労経費も考慮されるべきである⁴⁹。稼働していれば勤労に伴ってふさわしい被服・身の回り品や文房具、知識・教養の向上のための経費や人間関係を維持するための職場交際費などが必要となり、それらは生計費の中で適切に考慮されなければならない。稼働する生活保護受給者にも、「勤労に伴って必要となる被服、身の回り品、知識・教養の向上等のための経費、職場交際費等の経常的な経費を控除する⁵⁰」という趣旨の勤労控除が設けられ、2013 年の生活保護法改正後は勤労収入額 15,000 円までは全額控除、それを超える金額は定率 10%分が収入から控除されている⁵¹。また、同じ改正によって廃止されるまで、勤労控除の中に特別控除が設けられ、「勤労に伴って必要となる年間の臨時的な経費に対応するもの」として、「年間を通じて一定限度額の範囲内で必要な額を控除する」とされ、1 級地で年額 150,900 円という上限の範囲で、年間勤労収入額の 1 割を控除するとされていた⁵²。これらは、生活保護の基準に含まれるものであり、保護受給者において最低生活需要の必要十分条件として勤労経費が考慮されているのであれば、非受給者においても考慮されなければ均衡を失し、稼働する保護受給者と稼働する非受給者の別異の取扱いとしては不合理なものとなろう。

②生活保護基準参照の正確性確保のための留意点

地域別最低賃金が都道府県ごとに一律に適用されるものとして設定されることから、中央最低賃金審議会が示した目安の算定根拠に用いられた諸係数については、地域別最低賃金を設定する際に、各都道府県の具体的状況に即した調整を必要とする場面がある。具体的には、生活保護費については公租公課が発生しないが、稼働収入では発生するため、比較参照の際に稼働収入からの公租公課負担を除外する作業が必要になる。公租公課の負担率は都道府県によって異なっているため、中央最低賃金審議会で採用された負担率を、各都道府県の最低賃金審議会で、当該都道府県の実際の負担率に修正する必要がある。そうしなければ両制度の基準が当該都道府県において整合的に参照されたことにならない。それ以外の負担率が用いられる場合には、合理的な理由が示されるべきである。

また、住宅扶助については実績値が用いられていることも問題である（ただし実績値の算出方法は本意見書作成者には明らかでない）。生活保護基準における住宅扶助（家賃、間代、地代等）は 1 級地及び 2 級地で 13,000 円以内、3 級地で 8,000 円以内と極めて低廉であり、公営住宅等へ入居しない限りは「健康で文化的な最低限度の生活」を実現する住居の確保は不可能である。実際に、借家借間に居住する保護受給世帯の 2 割が公営住宅等（自治体の提供する低廉な借上げ住宅等を含む）に入居している⁵³。したがって、住宅扶助支給額の実績値は、相当数の公営住宅等低廉な住宅への入居者に対する支給額を含むものである。ところが、公営住宅等への入居は極めて狭き門であり、住宅扶助の実績値は、

現実に民間賃貸住宅を利用せざるを得ない低賃金労働者の現実の住居費支出を適切に反映した金額であるとは言いがたい。この額で「健康で文化的な最低限度の生活」に値する民間賃貸住宅を確保することには大きな困難を伴うものと予想される。住宅扶助においても、先述の扶助基準を超える場合には特別基準の設定があったものとして必要な額が認定されている。特別基準の限度額は、神奈川の1・2級地における単身者で46,000円であり、扶助基準よりも労働者の生活実態により接近した金額であることが考えられる。最低賃金と生活保護基準の比較対象においても、民間賃貸住宅を利用する多くの受給者に適用されている特別基準の限度額など、労働者の生活実態をより正確に反映させた基準値を用いることが求められよう。

さらに、生活扶助基準においては1つの都道府県内でそれぞれ級地区分が行われ、扶助額に差が設けられているが、最低賃金は都道府県内で一律に適用されるものであるから、都道府県などの場所においても最低賃金が生活保護基準を下回らないという要請を満たすためには、最も扶助額の高い級地の生活扶助基準が参照される必要がある。各都道府県内の生活扶助基準額を人口加重した額を比較参照に用いるとすれば、扶助額の高い地域では最低賃金が扶助額を下回る状況が生じうるのであり、結果として設定された最低賃金が最低賃金法9条3項の要請を満たさないことにもなる。

6 最低賃金をめぐる司法審査のあり方

(1) 最低生活保障プログラムの憲法的評価

まず、最低賃金の実体的水準は憲法的にどのように評価すればよいであろうか。

原告側準備書面(11)は、2014年の神奈川県最低賃金額868円だけでなく、時給1,000円そして1,200円で稼働する場合でも、所得のみを考慮した場合生活保護の受給要件が充足されるとする。そうであるとすれば、現在の最低賃金額で稼働して得られる所得では憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」が実現されないことは明らかである。とはいえ、最低生活保障プログラムでは、それを構成する複数の制度によって相補的に個々人の「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されればよく、必ずしも1つの制度がすべてを担うことを想定してはいない。したがって、最低賃金以外の制度で「健康で文化的な最低限度の生活」が実際に維持できれば、最低賃金はその実体的水準において、直ちに憲法25条1項に反するものとはいえないことになる。では、稼働収入のみでは生活水準が生活保護基準に達しない低賃金労働者へは、しかるべき最低生活保障給付がなされているのであろうか。

この問いへの答えは、4(2)で述べた「包括性の不達成」に示されるとおりであり、しかるべき最低生活保障給付がなされるための制度的担保が存在しないというほかはない。すなわち、最後のセーフティー・ネットであり、最低生活保障プログラムの包括性を担保するはずの生活保護制度は、その厳格な運用や受給者に刻印されるスティグマへの回避感から、生活水準の点からは受給資格を満たす低賃金労働者の多くを利用から遠ざけて

いる。障害年金や児童扶養手当等による所得補完が存在はするが、労働者一般をカバーする制度ではない。

3（3）でも述べたように、どのような制度に「健康で文化的な最低限度の生活」の実現を担わせ、それぞれの制度における給付や規律をどのような水準に設定するかについては立法裁量及び行政裁量の余地があるが、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活」を実現することについては、立法裁量の余地は皆無であり、行政裁量も同様である。政府の設定した最低生活保障プログラムでは、その構成する諸制度が相補的かつ確実に個々人の「健康で文化的な最低限度の生活」が実現されるよう、制度間の分担及び連絡調整メカニズムの組み込みと、その着実な運用が求められる。

しかし、現実には、3（2）で示したように生活保護基準を割り込む所得しか得られない低賃金労働者が、申請によっても保護を得られない制度運用が見られる。だとすれば、現行の最低生活保障プログラムは、その構成要素である各制度によっても個々人の「健康で文化的な最低限度の生活」を確保できないものといわざるを得ず、生活保護基準を割り込む所得しか得られないにもかかわらず保護を受給できない個々の低賃金労働者につき、当該プログラムはその運用において、全体として違憲の瑕疵を帯びるものといえよう。

（2）最低賃金決定過程の適法性判断方法

最低賃金の具体額についてはその目安を中央最低賃金審議会が提示し、それを参考にしつつ各都道府県の地方最低賃金審議会が地域別最低賃金を調査審議し、提示する。目安及び地域別最低賃金の最終的な決定権者である厚生労働大臣及び都道府県労働局長は、審議会の専門技術的かつ政策的判断を基に決定を行うのであるから、両行政庁の判断には専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるところである。しかし、この裁量は自由裁量ではなく、最低賃金の決定過程の中で必要な作業である生活保護基準の比較参照の計算方法については、4（3）で述べた行政の首尾一貫性（ないし行政の自己拘束）への要請から、生活保護基準が行政の行為準則として作用する。このように最低賃金の決定に関する行政の裁量は生活保護基準に拘束され、生活保護基準を踏まえた最低賃金の決定過程は司法審査の対象となる。

専門技術的な問題について、特に専門家からなる諮問機関が関与している場合には、判断過程合理性審査が最高裁においても用いられ、この審査方法が適用される場面はある程度明確になっている（伊方原発訴訟〔最判平成4・10・29民集46巻7号1174頁〕、家永教科書検定第一次訴訟〔最判平成5・3・16民集47巻5号3483頁〕、生活保護老齢加算廃止訴訟東京事件〔最判平24・2・28民集66巻3号1240頁〕等）⁵⁴。判断過程合理性審査とは、「判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点」から、裁量の逸脱・濫用の有無を審査するものである⁵⁵。最低賃金の策定に携わる中央及び地方最低賃金審議会は、それぞれ労働者、使用者、そして公益を代表する各同数の委員から構成されている（最低賃金法22条）。学識経験者から任命される公益委員⁵⁶以外の委員は、厳密には職業的な

「専門家」には必ずしも該当しないが、同審議会において審議される事項は最低賃金の目安算出という専門技術的な事項であることから、最低賃金の決定における裁量の逸脱・濫用の有無を審査する際にも、判断過程合理性審査が用いられるべきと思われる。

具体的には、最低賃金を算出する際の生活保護基準との比較参照に際し、前記のように、審議会が誤った労働者像を想定した場合や、勤労控除を考慮しないなど処理基準として設定された生活保護基準の構成要素が考慮されない場合、あるいは比較参照のための調整係数や基準となる扶助額の取捨選択に誤りがある場合には、「判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点」から、裁量の逸脱・濫用が認められ、そのような判断に基づく行政庁の最低賃金に関する決定は違法ということになる。

なお、最低賃金法 9 条 2 項には、地域別最低賃金を定める上での要考慮事項として、労働者の生計費以外に賃金と通常の事業の賃金支払能力が挙げられているため、この 3 者の「重みづけ」が問題となりうる。しかし、最低賃金制度の第一義的な目的は低賃金労働者に賃金の最低額を保障し、その労働条件の改善を図ることにあり、これは最低賃金法 1 項の目的規定でも明らかにされている。したがって、3 者のうちで最も重視されなければならないのは労働者の生計費であることはいうまでもない。労働者の生計費よりも他の 2 者を重視した考慮を行うなど、考慮要素の「重みづけ」について評価を誤った場合にも、裁量権の逸脱濫用が認められなければならないであろう⁵⁷。

7 国際人権法上の要請

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約）の実施状況に関する日本政府の第 3 回政府報告書について、国連の社会権規約委員会は、2013 年 5 月 17 日付けで「総括所見」を公表した。同所見においては、最低賃金の平均水準が最低生存水準に達していないことが指摘され、さらに社会権規約上日本に課されている義務のうち、本件事案と関連する義務の履行が強く求められているのでこの点を最後に指摘しておきたい。

本総括所見の第 18 項は、社会権規約 7、9、11 条を参照しつつ、最低賃金の平均水準が最低生存水準 minimum subsistence level、公的福祉給付、そして生活費の増加額に達していないことへの懸念を表明し、労働者とその家族にディーセントな生活を確保するという観点から、最低賃金水準の決定に際し考慮されるべき要素を再検討することを国に対して要求している。ここで参照されている規約 7 条は、締約国は「すべての者が公正かつ良好な労働条件を享受する権利を有する」ことを認めるとし、「労働条件」のうち特に報酬に関しては、公正な賃金及び差別のない同一価値労働同一報酬と、「労働者及びその家族のこの規約に適合するディーセントな生活」を確保するものであることを求めている

（「ディーセント」という語を適切に訳出するのは容易ではなく、政府訳では「相応な」とされているが⁵⁸、この語には「人間にふさわしい」というニュアンスが含まれている。ILO が 1999 年に掲げた「ディーセント・ワーク」には、日本政府は「働きがいのある人間

らしい仕事」という訳語を用いている⁵⁹)。「この規約に適合するディーセントな生活」には、少なくとも、同規約 11 条で締約国が「すべての者の権利」として認めるものとされる「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」(同条 1 項) 及び「飢餓から免れる」こと(同 2 項)が含まれる。

規約委員会によれば、日本における賃金水準は、規約の要請するディーセントな生活どころか最低生存水準にも及んでいないと評価されている。そして委員会は、日本政府が規約上履行を義務付けられている「すべての者の良好な労働条件を享受する権利」の実現を求めているのである。規約委員会の当該所見に鑑みれば、最低賃金が見直されなければ、規約上の義務は充足されないということになる。

このような条約上の義務には即時的効力がないと日本政府が解釈していることについては、今回の総括所見でも懸念が表明されている(第 7 項)。この点に関して、規約委員会が日本政府に対し、規約の定める諸権利は、締約国に対し最小限の中核的な義務を即時的に負わせるものであり、規約上の「漸進的実現」という用語は規約上の権利の完全な実現を「可能な限り迅速かつ効果的に達成するよう義務を課すものであること」をあらためて注意喚起したことは重く受け止められなければならない(同項)。

「総括所見」のほか、「一般的意見」「見解」等、人権条約機関の示す条約解釈は、「条約の国際的実施措置の運用を委ねられた条約機関がその任務の遂行に伴って示した法解釈として、相応の権威をもつとみるべきであり、法的意義を有するものである。締約国の条約解釈が、条約機関の解釈と異なることも起こりうるが、「人権条約においては条約機関が国際的実施措置を運用する任務を条約によって付与されており、その任務の行使において条約解釈を行っている以上、締約国の条約解釈が条約機関から理解を得られるだけの客観的な妥当性と説得力をもつものでなければ、定期的な政府報告審査の制度において、当該締約国はその条約解釈の妥当性を繰り返し条約機関から問われ、見直しを要請されることになる」⁶⁰のである。

政府は次回の定期報告で本最終見解を履行するために講じた措置に関する情報の提供を批准国として求められており(36 項)、政策プロセスを通じて規約委員会の要求を具体化させることが求められている。

こうした政策プロセスとは別に、社会権規約の裁判規範性についても付言しておきたい。規約委員会は本「総括所見」で、政府が同規約の規定を国内法体系において効力を与えていないとして、過去の総括所見で表明された懸念を再度表明し、結果として国内裁判所が規約の適用を否定していることを正面から指摘した。そして規約の完全な効力発生のための立法を含む必要な措置を講ずることを要求している。加えて、規約上の権利が裁判規範として適用可能であること *justiciability* が、司法研修所の課程及び法曹の研修プログラムに適切に盛り込まれることも求めている(第 7 項)。これらの指摘及び改善要求は、第 2 回の政府報告書に対して 2001 年に公表された最終見解よりも強くかつ具体的であることを、本意見書では強調しておきたい。この点、社会権規約の直接適用可能性については、一律に否定す

る姿勢が司法においてとられてきたが、最近になって、無差別に関して規定した規約 2 条 2 項の直接適用可能性を肯定する裁判例が登場している⁶¹。直接適用のみならず国内法の条約適合的解釈⁶²などの手法を通じた、規約の解釈を積極的に活用した司法的救済の可能性が追求されるべきであろう⁶³。

本件訴訟では、本総括所見で最低生存水準にも達していないとされた最低賃金水準が、まさに問われている。その判断は、憲法 25 条 1 項上の「健康で文化的な最低限度の生活」を実現するための最低生活保障プログラムが全体として違憲の瑕疵を帯び、その原因の 1 つとして挙げられる最低賃金の実態水準の低さを国際人権法の観点からも裏付けるものである。司法においても、条約機関の判断を踏まえ、同機関の理解を得られるだけの客観的妥当性と説得力を備えた条約の解釈に基づいた判断が行われ、日本政府に課された条約上の義務履行を支えることが強く望まれるのである。

むすびにかえて

以上、本意見書は、憲法 25 条の保障内容を確認したうえで、最低賃金制度の憲法上の位置づけと社会保障との関係を整理し、司法審査のあり方について検討を行った。現代日本社会においては、労働力以外に財の獲得手段をもたない人間にとって、雇用がほぼ唯一の選択肢であり、しかもその雇用の質は劣化の一途をたどっている。そして政府はその財政事情から、生活保護を含む国民に対する所得保障の強化をなしていないでいる。その結果、多くの低賃金労働者が憲法に反する生活状況を余儀なくされている中で、本訴訟において示される司法判断の意義は極めて大きい。徹底した「法による統治」を志向した日本国憲法において（同 81 条参照）、法的紛争を解決しつつ、法秩序・原理の維持・貫徹を図ることを期待される裁判所においては⁶⁴、原告らの具体的な生活状況を踏まえつつ、憲法的価値及び最低賃金法の趣旨・目的を礎とし、これらに適合した法解釈に基づいて、本件事案に関する判断がなされることを強く望みたい。

¹ 労働調査会出版局編『改訂 3 版 最低賃金法の詳解』（労働調査会、2009 年）4-6 頁。

² 「自由権的效果」が語られる際、具体的問題として想定されるのは①「健康で文化的な最低限度の生活」を下回らせる課税や、②生活保護など社会保障制度の停廃止ないし給付水準の切り下げである。これら 2 つを挙げる例示の初期設定は佐藤功『日本国憲法概説〔新版〕』（学陽書房、1967 年）194 頁に見られる。

³ 我妻栄『新憲法と基本的人権』（国立書院、1948 年）199 頁、佐藤功『憲法』（有斐閣、1955 年）177 頁。

⁴ 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（青林書院、1995 年）619-620 頁。

⁵ 森戸辰男「新憲法と社会主義」同『思想の遍歴（下）——社会科学者の使命と運命』（春秋社、1975 年）436 頁。

⁶ 山下健次「生存権の裁判的保障」大須賀明編『文献選集 日本国憲法 7 生存権』（三省堂、1977 年）115-121 頁所収（初出 1973 年）及び中村睦男「生存権」同書 122-132 頁所

収（初出1977年）など。

7 自由基底的な基礎づけを行う現在までの学説の整理とその批判的検討につき、山内敏弘「生存権をめぐる今日的課題」龍谷法学45巻2号177-187頁（2012年）。

8 尾形健『福祉国家と憲法構造』（有斐閣、2011年）127頁。

9 福岡高判平成10・10・9判タ994号66頁。最高裁（最判平成16・3・16民集58巻3号647頁）も原審を支持している。

10 秋田地判平成5・4・23判時1459号48頁。

11 福岡地判平成10・5・26判時1678号72頁。

12 東京地判平成20・6・26判時2014号48頁（老齢加算東京訴訟一審判決）。

13 京都地判平成21・12・14裁判所ウェブサイト（老齢加算京都訴訟一審判決）。なお、25条1項が文化的生活のミニマムを保障している可能性について言及し、「文化」の含意の再考を促すものとして、駒村圭吾「国家と文化」ジュリ1405号144頁（2010年）。

14 須網隆夫・石川健治・和田肇・大内伸哉・小畑史子「座談会 雇用の危機と労働法の課題」法時81巻12号4・28頁（2009年）における石川教授の発言を参照のこと。以下、石川教授の発言は「石川……頁」と表示する。

15 以上、石川9・10頁。

16 以上、同11・12頁。

17 石川教授は、いわゆる「営業の自由」論争における岡田与好教授が「法人の人権」否定論をとっていることから、岡田説に依拠して22条から公序を引き出しながら、企業に契約締結の自由を認めることは背理であり、「薬事法判例式で中途半端な議論をすると、パラドキシカルな結論を避けることができない」との困難を指摘する。そのうえで、そもそも雇用関係を契約的に構成したことへの根源的な疑問を投げかけている（同13頁）。

18 同12頁。

19 同16頁。

20 同上。

21 たとえば最低賃金の引き上げではなく、「生存権」に基づく社会保障給付によって低賃金労働者の生活維持への配慮を行うべきとの立場をとるものとして、大内伸哉『歴史からみた労働法』（日本法令、2012年）88頁、同「雇用社会の25の疑問——労働法再入門」（弘文堂、2007年）212頁。

22 たとえば葛西まゆこ「労働者保護と憲法27条」法律時報80巻12号27頁（2008年）は、憲法25条が同27条の解釈準則としても働き、27条2項の勤労条件の法定とは、25条の要請を満たすべきであるから、憲法論として25条の生存権を労働者に保障する法律でなければ違憲となると主張することは可能であるとする。山内敏弘「勤労の権利」阿部照哉他編著『憲法（3）〔第三版〕』（有斐閣、1995年）81頁も、勤労条件が「25条の生存権を労働者に保障する法律でなければ違憲となる」とする。

23 具体的規定を挙げるならば、労働基準法1条「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない。」、最低賃金法9条3項「前項の労働者の生計費を考慮するに当たっては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする。」、労働安全衛生法23条「事業者は、労働者を就業させる建設物その他の作業場について、通路、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じなければならない。」など。

24 遠藤美奈「『健康で文化的な最低限度の生活』とは何か——「生存」権と労働の憲法的再審」山森亮編『労働再審《6》労働と生存権』（大月書店、2012年）71頁。このような整理は、労働権を、生活そのものを成り立たしめる雇用保障権（就労状態＝雇用関係を維持する権利及び失業者の国家に対する権利）と労働基準保障権（労働契約に基づく個別的労働関係での労働条件が人たるに値する生活を営むための必要を充足することへの国家に

に対する権利) から構成されるとする労働法学の見解と一致する(清正寛『雇用保障法の研究』〔法律文化社、1987年〕20-22頁)。

25 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011年) 171頁。

26 駒村康平「序章 なぜ最低所得保障なのか」同編『最低所得保障』(岩波書店、2010年) 2-3頁。

27 西谷敏『人権としてのディーセント・ワーク』(旬報社、2011年) 146頁及び236頁における指摘を参照。

28 神吉知郁子『最低賃金と最低生活保障の法規制』(信山社、2011年) 61頁。立法過程及び施行通達の所在についても同61-62頁から教示を得た。

29 棟居快行「生存権の具体的権利性」長谷部恭男編『リーディングズ日本国憲法』(日本評論社、1995年) 161頁。

30 憲法条文だけでなく法律および関係する下位法規までをトータルにプログラムとして捉える視点については、蟻川恒正「プロト・ディシプリンとしての読むこと 憲法：第3回法令を読む(2)」法セミ666号71頁(2010年)以下から示唆を受けた。

31 駒村2-3頁。

32 伊藤正己『憲法〔第3版〕』(弘文堂、1995年) 390頁、佐藤幸治・前掲注(25) 373頁。

33 佐藤幸治・前掲注(25) 121頁。

34 これに対抗する構想として、ベーシック・インカムが挙げられる。しかしベーシック・インカムにおける労働と社会保障の切り離しによって労働を通じた社会参加の回路が切断され、「働きたいのに働けない」人々を労働市場の外に放置して新たな社会的排除を作り出す(参照、秋元美世「ベーシック・インカム構想の法的検討」日本社会保障法学会編『新・講座 社会保障法第3巻』〔法律文化社、2012年〕135-136頁)とすれば、憲法13条及び憲法の含意する労働の人格的意義と齟齬を来しうるように思われる。

35 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集1 憲法I』(青林書院、1994年) 266頁(佐藤幸治執筆)。

36 佐藤幸治・前掲注(25) 171頁。

37 笠木絵里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働研究雑誌612号42-43頁(2011年)。

38 神吉・前掲注(28) 91頁。

39 同90頁、駒村・前掲注(26) 21頁、笠木・前掲注(37) 44頁。

40 吉永純『生活保護の争点——審査請求、行政運用、制度改革をめぐる』(高菅出版、2011年)。巻末に資料として付された主な裁決要旨のうち、No. 605、610、625、631、651を参照のこと(同書407-409、413、419-420頁)。

41 最判平成26・10・23裁時1614号4頁。原審差戻し。

42 丸谷浩介「生活保護受給要件としての利用しうる能力の活用——新宿七夕訴訟」法制研究79巻1・2号157頁(2012年)、菊池馨実「社会保障法判例」季刊社会保障研究49巻2号234頁(2013年)。

43 東京地判平成23・11・8賃社1553号63頁(及びやや行論が異なるが同控訴審である東京高判平成24・7・18賃社1570号42頁)、大津地判平成24・3・6賃社1567=68号35頁。

44 労働時間規制の目的につき、西谷・前掲注(27) 239-247頁。

45 神吉・前掲注(28) 61頁。

46 大橋洋一『行政規則の法理と実態』(有斐閣、1989年) 54頁。このほか、渡邊互「行政規則・外部効果・裁量基準」白鷗法学14巻2号15頁(2007年)など参照。

47 高橋和也「ドイツ連邦憲法裁判所が活用する首尾一貫性の要請の機能について——司法審査の民主主義的正当性という問題を中心に」一橋法学13巻3号237頁(2014年)。

48 清水泰幸「生活保護『準用』の法的性質と当事者訴訟における確認の利益」賃社1562

号 22 頁 (2012 年)。

49 四方理人・金井郁「最低賃金と生活保護の整合性の再検討」駒村康平編『最低所得保障』(岩波書店、2010 年) 165 頁。

50 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度における勤労控除等について」平成 23 年 7 月 12 日第 4 回社会保障審議会生活保護基準部会・資料 2

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg-att/2r9852000001ifi.pdf>、以下情報取得日はすべて 2015 年 3 月 31 日)。

51 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護関係全国係長会議資料」平成 25 年 5 月 20 日

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp130530-01-01.pdf)。

52 厚生労働省社会・援護局保護課・前掲注 (50)。

53 厚生労働省社会・援護局保護課「住宅扶助について」2013 (平成 25) 年 11 月 22 日第 15 回社会保障審議会生活保護基準部会資料、(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000030047.pdf)。公営住宅世帯数 248、435 を借家・借間世帯数 1、242、221 で除すると 2 割程度となる。

54 村上裕章「判断過程審査の現状と課題」法時 85 巻 2 号 15 頁 (2013 年)。

55 引用は老齢加算廃止東京訴訟上告審判決より (最判平成 24・2・28 民集 66 巻 3 号 1240 頁。北九州訴訟上告審判決も同旨、最判平成 24・4・2 判時 2151 号 3 頁)。原田大樹『例解行政法』(東京大学出版会、2013 年) 68 頁も参照。

56 労働調査会出版局編 82 頁。

57 村上・前掲注 (54) 12-13 頁。同論文では、このスタイルの審査 (実質的考慮要素審査) を行ったものとして、日光太郎杉判決 (東京高判昭和 48・7・13 行集 24 巻 6=7 号 533 頁)、目的外使用判決 (最判平成 18・2・7 民集 60 巻 2 号 401 頁)、指名競争入札判決 (最判平成 18・10・26 判時 1953 号 122 頁)、海岸占用許可判決 (最判平成 19・12・7 民集 61 巻 9 号 3290 頁) が挙げられている。

58 外務省 HP を参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html)。

59 厚生労働省 HP を参照

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kokusai/ilo/decent_work.html)。

60 申恵丰『国際人権法』(信山社、2013 年) 541-542 頁。

61 大阪地判平成 17・5・22 判タ 1188 号 254 頁 (在日韓国人年金差別訴訟) 及びその控訴審である大阪高判平成 18・11・15 判例集未登載。申・前掲注 (60) 494 頁による。

62 人種差別撤廃条約について、裁判所が条約適合的に法律を解釈する義務を負うとして条約を間接適用した例として、浜松宝石店入店拒否事件 (静岡地浜松支判平成 11・10・12 判時 1718 号 92 頁、小樽入浴拒否事件 (札幌地判平成 14・11・11 判時 1806 号 84 頁)、朝鮮学校ヘイトスピーチ事件 (京都地判平成 25・10・7 判時 2208 号 74 頁) など。

63 参照、申・前掲注 (60) 501 頁。

64 佐藤幸治・前掲注 (4) 291-293 頁。