

総合社会福祉研究

第36号 目次

特集

失業・貧困と社会保障・社会福祉

- 日本の社会保障の再構築は貧困の正しい理解から 唐鎌直義 2
深刻化する釜ヶ崎(あいりん地域)日雇労働者の雇用・失業の実態と社会保障の課題
—世界同時不況下での非正規雇用労働者の「合理化」は日雇労働者に何をもたらしたか—
海老一郎 10
- 労働法の規制緩和と雇用崩壊
労働者派遣法改正をめぐる課題 脇田 滋 26
ハローワークの現状と、求職者支援制度の概要・問題点 河村直樹 37
定時制高校に通う子どもと家庭を取り巻く現状 小西順治 44
反貧困運動の成果と課題 普門大輔 50
地域福祉のネットワークと「地域住民のくらしを支える福祉事務所」 千田美津男 58

海外 福祉情報

- Prevention プログラムによる重度障害児家族への支援 相沢桂子 62
—NAC (New Alternatives for Children : New York 市) における実践から—

書評

- 横山 壽一著
『社会保障の再構築—市場化から共同化へ』 長友薫輝 73
よりよい介護をめざすケアマネジャーの会編
『ケアマネ白書～現場の声が介護保険を変える』 志藤修史 77
日本弁護士連合会第51回人権擁護大会シンポジウム第3分科会実行委員会編
『労働と貧困—拡大するワーキングプア』 濱畑芳和 80

現場実践 レポート

- 青年層の多重債務相談から見えてくるもの 伊東弘嗣 84

論文

- 子育ての大地を耕す 横田昌子 90

投稿

- 韓国老人長期療養保険制度における在宅療養給付の現状と課題
—家族介護者の生活保障の観点から— 権 順浩 98
スウェーデンの Personligt ombud 制度から考える日本の指定相談支援事業の課題
石田晋司・石橋正浩・岩切昌宏・二文字理明 109

特集

失業・貧困と社会保障・社会福祉

日本の社会保障の再構築は 貧困の正しい理解から

唐鎌直義

はじめに

日本の社会保障給付費は2006年度で総額89兆1,098億円である。2007年度の政府の一般会計（歳出）が82兆9,088億円であるから、これを約6兆円上回る金額である。この数値（絶対額）だけを独立させて見ていると、旧自公政権時の厚労省見解のように「日本の社会保障も欧州の福祉国家と遜色のないレベルに達した」という素人的な理解に誘われてしまいそうになる。しかしそう判断するのは早計で、学問的には以下の2つのチェック項目をクリアしてからでなければ、そう判断できない。

1つ目のチェック項目は、一国の経済力の目安とされるGDP（国内総生産）や国民所得の規模との対比において、日本の社会保障給付費が「欧州の福祉国家」のレベルに達しているかどうかという点である。たとえ日本の社会保障給付費がEU諸国のそれに比べて絶対額で大幅に上回っているとしても、彼我の人口差を考慮して、なお日本の経済力に比べて過少であれば、「福祉国家並みに国民生活が保障されている」とは言えない。つまり社会保障給付費を相対化して捉える視点が必要である。

2つ目のチェック項目は、89兆円余という日本の社会保障給付費が社会保障制度の基本的使命で

ある貧困の救済に充当されていて、実際に貧困除去の効果を挙げ得ているかどうかという点である。日本の社会保障制度は、公的年金制度ひとつを取り上げてみても容易に判るように、給付水準の上下格差が激しく「上に厚く、下に薄い」制度になっている。大半の年金給付費が中間層以上の所得保障に使われてしまっていて、低年金受給者の貧困除去に役立っていないのであれば、給付費の総額が巨額でも、それでは真つ当な「福祉国家」と呼べない。つまり社会保障給付費の使われ方の是非を検討する視点が必要である。

以下、この2項目のチェックを本稿の経糸としながら、日本の社会保障制度の現状を浮き彫りにし、その今日的課題を探ることにしたい。

1. 経済力に比べて過少な日本の 社会保障給付

年間89兆円余という社会保障給付費を以て、日本はいまや「福祉国家の一員」と言えるかどうか、検討することにした。

表—1は「国民1人当たり社会支出」を国際比較したものである。ここで用いたOECD基準の「社会支出」とは、国立社会保障・人口問題研究所の説明によれば、従来のILO基準の「社会保障給付費」とほぼ同義の概念であるが、後者よりも広い概念で、施設整備費などの個人に直接給付され

表一 国民1人当り社会支出の国際比較 (2005年)

(単位: US \$, %)

	国民所得	1人当り国民所得 (A)	社会支出率 (B)	1人当り社会支出 (C) = (A × B)	指数
スウェーデン	3,655億	40,471	42.34	17,135	100
ドイツ	28,240億	34,245	36.65	12,551	73
イギリス	22,876億	37,989	28.20	10,713	63
アメリカ	125,282億	42,272	20.31	8,585	50
日本	46,597億	26,194	26.24	6,873	40

注) 社会支出率は「OECD基準による社会支出」の対国民所得比のことを意味する。

資料) 『社会保障統計年報』(平成20年版、法研、2009年刊) p.125,577,578 より作成。

ない費用も計上されているという。因みに2005年度の社会支出は96兆1,991億円であったが、同年度の社会保障給付費は87兆9,150億円であった。前者の方が8兆2,841億円多い。なお、一般に「社会支出」と言うと、さまざまな支出を含んでいる印象を持つが、そうではなく、社会保障分野に限られた概念であることに留意する必要がある。今日では統計上の制約から、国際比較するためにはOECD基準の「社会支出」を用いざるを得ない。本稿では「社会支出」を社会保障給付費の代わりに用いることにする。

社会保障水準を国際比較する場合に最も普通に使われているのが「社会支出の対国民所得比」である。表一には「社会支出率 (B)」として掲げている。これを見ると、日本の社会支出率は26.2%で、アメリカの20.3%よりは高いが、スウェーデンの42.3%やドイツの36.7%に比べるとまだ相当に低い。それでも長く社会保障の先進国と見なされてきたイギリスの28.2%にあと2%のところまで肉薄している。2000年の段階では23.3%であったから、少しずつではあれ改善されてきたと言えそうである。

しかし、分母となる国民所得の大小がそのままストレートにその国の国民の経済的豊かさを示す指標になるとは限らない。たとえば国民所得がほぼ同じAとBという2つの国があり、A国の人口がB国の人口の2倍であったならば、A国の国民1人当りの経済的豊かさはB国の国民の1/2でしかない。「社会支出率」も同じ水準であったならば、A国の国民が受け取る社会保障の水準は、

B国の国民が受け取る社会保障の水準の1/2でしかない。したがって、人口規模の違いを考慮して「1人当り国民所得」を採用し、これに「社会支出率」を乗じて「国民1人当り社会支出額」を算出した。要するに国民1人当りの社会保障給付水準を国際比較しようとする試みである。

その結果は表一に掲げたとおりである。スウェーデンの17,135ドルが最も高い。日本は6,873ドルであり、スウェーデンの半分以下である。「社会支出率 (B)」ではアメリカを上回っているが、「1人当り社会支出」ではアメリカの8,585ドルをも下回り最下位に転落している。スウェーデンの金額を100とした指数表示で見ると、ドイツが73、イギリスが63、アメリカが50、日本は40に過ぎない。これは案外、実態を正直に反映した数値かも知れない。マイケル・ムーア監督が映画『シッコ』で主張したように、公的医療保険制度さえ存在しないアメリカを「福祉国家」と呼べないならば、日本はさらにそう呼ぶ資格がない状況にあると言えよう。

もちろん国際比較を行う場合には、円とドル、ユーロとドル、ポンドとドルの交換レートの問題を考慮しなければならない。2005年当時は現在よりも円安であった。当時に比べて25%円高になったと仮定して「1人当り国民所得」を計算し直してみても、日本の現在の「1人当り社会支出」はアメリカのそれと同程度にしかならない。このように通貨の為替相場の変動を考慮しても、社会保障の給付水準がEU諸国に比べて相当に低い事実は変わらないのである。

表一 2 貧困関連社会支出の対国民所得比の国際比較 (2005年)

(単位：%)

	家族	失業	積極的 労働政策	住宅	生活保護	計	家族を 除いた計
スウェーデン	4.91	1.69	1.82	0.76	0.84	10.02	5.11
フランス	4.24	2.36	1.24	1.12	0.50	9.46	5.22
ドイツ	2.78	2.23	1.31	0.10	0.28	6.70	3.92
イギリス	3.90	0.65	0.67	1.85	0.24	7.31	3.41
アメリカ	0.79	0.37	0.15	—	0.71	2.02	1.23
日本	1.11	0.46	0.35	—	0.36	2.28	1.17

参考) 日本における住宅に対する社会支出として生活保護の住宅扶助があるが、その年間給付総額の対国民所得比は 0.00087% に過ぎない。
資料) 「社会保障統計年報」(平成 20 年版、法研、2009 年刊) p.127 より作成。

以上のように、89兆円余という社会保障給付費のレベルでは、EU並みの福祉国家に到達したとは言えない。国民の勤労の所産である366兆円余という世界第2位の国民所得は、社会保障として国民に還元されている部分がまだまだ過少である。日本の「可処分国民所得」は400兆円を超えていると言う。日本の社会保障は今もアメリカと同程度かそれ以下であり、EU諸国の水準にはなお遠く及ばないという現実をきちんと認識しなければならない。それが科学的態度というものではないか。こうして、1つ目のチェック項目(相対化項目)はクリアできていないことになる。

2. 貧困除去効果の薄い日本の社会保障

引き続き、年間89兆円余という社会保障給付費が、その基本的使命である貧困の除去にどれほど効果をあげているか検討することにしたい。

表一2は「貧困関連社会支出の対国民所得比」を国際比較したものである。OECD基準の社会支出には政策分野別集計がある。①高齢、②遺族、③障害・業務災害・傷病、④保健、⑤家族、⑥積極的労働政策、⑦失業、⑧住宅、⑨生活保護・その他という9分野に区分された統計である。この内、特に貧困との関連性が他の分野よりも相対的に高いと思われる⑤家族から⑨生活保護・その他までの5分野を選びだし、「貧困関連社会支出」と見なし、その対国民所得比を国際比較してみ

た。

当然、社会保障を構成する諸分野であるから、他の高齢、遺族、障害、保健の4分野も貧困との関連性がない訳ではない。EU諸国であればなおさら、これら4分野が担う貧困除去効果は大きいであろう。しかし、貧困への対応という視点から切り分けることができないので、これら①から④の分野を除外して比較することにした。⑥積極的労働政策から⑨生活保護・その他の分野が貧困との関連性を強く持っていることについては、異論の出る余地は少ないであろう。問題はEU諸国で普遍的制度となっている家族の分野についてどう評価するかである。W・ベヴァリッジが主張したように、家族手当の支給は働いている貧困家族への政策効果が大きい。ここではひとまず家族分野を「貧困関連社会支出」に含めて考えることにした⁽²⁾。

表一2を見ると、日本の「貧困関連社会支出」の対国民所得比は2.3%に過ぎず、アメリカと共に群を抜いて低い。EU諸国のそれは、スウェーデンの10.0%を筆頭にドイツの6.7%まで、かなりの比率をこの分野に投入している。日本の比率はドイツのおよそ1/3、スウェーデンのおよそ1/5に過ぎない。家族の分野を取り除いた失業、積極的労働政策、住宅、生活保護・その他の4つの分野で見ても、日本では国民所得の1.2%が充たされているに過ぎない。EU諸国は日本の3倍から5倍の国民所得をこれらの分野に投入している。日本では貧困への対策がなごりにされている

表一3 政策分野別にみた社会支出の構成比の国際比較 (2005年) (単位：%)

	高齢	遺族	障害	保健	家族	失業	積極的 労働政策	住宅	生活 保護	計
スウェーデン	31.8	2.1	20.0	22.5	11.6	4.0	4.3	1.8	2.0	100.0
フランス	37.3	6.4	6.7	26.4	10.4	5.8	3.1	2.8	1.2	100.0
ドイツ	41.3	1.4	10.8	28.2	7.6	6.1	3.6	0.3	0.8	100.0
イギリス	30.1	0.9	11.0	32.1	13.8	2.3	2.4	6.6	0.9	100.0
アメリカ	32.4	4.6	9.0	43.9	3.9	1.8	0.7	—	3.5	100.0
日本	46.9	6.7	4.6	33.0	4.2	1.8	1.3	—	1.4	100.0

資料)「社会保障統計年報」(平成20年版、法研、2009年刊) p.127 より作成。

表一4 国民1人当り貧困関連社会支出の国際比較 (2005年) (単位：US \$)

	家族	失業	積極的 労働政策	住宅	生活保護	計	指数
スウェーデン	1,987	684	737	308	340	4,055	100
ドイツ	952	764	449	34	96	2,294	57
イギリス	1,482	247	255	703	91	2,777	68
アメリカ	334	156	63	—	300	854	21
日本	291	120	92	2	94	599	15

注) 日本における住宅分野への社会支出として生活保護の住宅扶助を計上した。

資料) 表一1、表一2より作成。

るとしか言い様がない。要するに、2つ目のチェック項目(貧困への対応項目)もクリアできていないのが日本の現状である。

日本の社会保障が貧困除去を軽視していることは、表一3の政策分野別にみた社会支出の構成比からも判明する。何よりも、高齢と保健の2つの分野だけで全社会支出の79.9%に達している。生活保護基準以下の生活を強いられている国民年金の受給者が大量に放置されている問題や、無保険者の急増がクローズアップされている国民健康保険の問題は、いずれもこの2つの分野で起こっている問題である。社会支出の約8割を占める2分野においてすら貧困への対応策が採られていない(あるいは脆弱である)としたならば、日本の社会保障制度は一体どういう目的で運営されている制度と理解されるべきであろうか。貧困の除去という社会保障の基本目的を無視ないし軽視したところで、社会保障制度が形成されているのではないか。社会保障のあり方が問われている今日、根本から考え直す必要に迫られていると言えよ

う。EU諸国は高齢と保健の2つの分野への社会支出が54%(スウェーデン)から69%(ドイツ)にとどまっており、「貧困関連社会支出」への振り分けが大きい点に注目する必要がある。

前項での分析を踏襲して、「国民1人当り貧困関連社会支出」の国際比較を試みた(表一4参照)。予想できることだが、表一1で検討した「国民1人当り社会支出」をさらに大きく下回っており、日本の低位性は際立っている。貧困関連5分野の合計で見ると、スウェーデンの4,055ドル、イギリスの2,777ドル、ドイツの2,294ドルに対して、日本の「1人当り貧困関連社会支出」はわずか599ドルとなっている。スウェーデンの数値を100とした指数表示では、ドイツは57、イギリスは68、アメリカは21、日本に至っては15にしかならない。スウェーデンの1/7という水準である。低水準とは言え「社会支出」全体ではスウェーデンの1/2弱程度のレベルにまで上昇してきたが、「貧困関連社会支出」に絞り込んで見るとスウェーデンの1/7に落ち込んでしま

う。日本の社会保障の全体的低位性が指摘される中で、「貧困関連社会支出」は飛び抜けて低い。これは日本の社会保障が今もごく限定された貧困を救済または除去しているに過ぎないことを物語っている。換言すれば「制限扶助主義」的な貧困施策が今日の日本で未だに施行されていることを裏付けている。これでは明治期の「恤救規則」の余りにも厳し過ぎる適用が、国の経済力が世界第2位にまで急膨張した今日も不釣り合いに踏襲され続けていることを意味している。

同じような低位性のなかにあるとしても、生活保護（公的扶助）だけを見るならばアメリカの方が遙かにマシである。ただし公的扶助の水準は、アメリカの300ドルとスウェーデンの340ドルを除けば、ドイツ96ドル、イギリス91ドル、日本94ドルと遜色ない。しかし最低生活は金銭給付のみで成り立っているものではない。住宅、教育、医療、介護といった現物（サービス）給付の充実度によって、支給される金銭の使用価値は決められてしまう。公的扶助の水準がドイツ、イギリス並みであるからといって、それだけで納得してはならない。サービス給付の充実度によって、同じ90ドルが国ごとに違う意味を持つてくる。日本政府が今後進むべき方向性として、アメリカのような金銭給付としての公的扶助だけ突出して高く設定せざるを得ない市場経済型の社会を推進するのか、それとも公的な各種サービス給付を拡充して相対的に少ない金銭給付でもその使用価値を高めるような社会を指向するのか。それが問われている。しかし、現状を見る限り、このままではアメリカ型でもなくEU諸国型でもない、サービス給付も金銭給付も「生かさず殺さず」で、真剣に貧困除去に取り組まない「日本型アリバイ社会保障」の道を突き進みそうな予感がする。そうした形骸型社会保障に墮させないためには何かが必要か。それを考える転換点に私たちは立っていると言えよう。その際に重要となる課題は、日本社会における民主主義の促進に貢献し得るような貧困の理解を、国民の間に定着させることができるかどうかという点に、ひとえに懸かっていると想われる。

3. 日本における貧困理解の後進性

(1) 稼働能力者の貧困に対応しない日本

日本で貧困とはどう解釈されてきたのであろうか。以下、紙幅の関係から些か舌足らずの印象を免れないであろうが、筆者が重要と考える点を述べたい。

明治7（1874）年に施行された「恤救規則」では、その救済対象は70歳以上の働けない高齢者、働けない障がい者、働けない病人、13歳未満の孤児の4対象に限定され、全て「鰥寡孤独」であること（援助すべき身寄りが1人もいないこと）という条件が付けられた。当時の日本人の平均寿命は44歳であったから、70歳以上の高齢者を対象にするということは、国家が「救済するのはレアケースである」ということを国民に宣言したのに等しかった。しかも基本的に地域住民相互の「情誼」（助合い）が優先され、大災害などでそれが不可能な場合に国家の救済が適用されるという代物であった。救済の水準は、病人の場合「男子1日下米3合、女子同2合」の積を下米相場の変動に応じて現金給付することとされた。この食糧では、摂取カロリーは男子でも1日800キロカロリー程度にしかならなかったのではないかと。今日、糖尿病患者の摂取カロリーが1日1,600キロカロリー程度とされているので、これでは病気から回復するどころか日々衰弱していくのを見守るだけのような水準である。余りにもミゼラブルな水準としか言い様がない。今日では恤救規則は「制限扶助主義」の典型と見なされているが、そう表現することで足りるほど生易しいものではなかった。明治政府は貧困を「飢餓」とほぼ同義に捉えていたのである。江戸時代の「お救け小屋」の発想と同じである。明治期に作られたこの福祉の原型は、基本的に今もあまり変わっていない気がする。変わったのは世界中の富の1/10強を掌握する世界第2位の富裕国・日本という、福祉を取り巻く経済環境⁽³⁾だけではないか。

これに対し、恤救規則の施行から溯ること約3世紀前の1601年に施行されたイギリスの「エリ

ザベス救貧法」には、その救済対象の点で日本の恤救規則とは異なる際だった特徴があった。「働けない貧民」を「ブアハウス」（救貧院）に収容して世話をするという点はそう変わらないが、「働ける貧民」は「ワークハウス」（労役場）で職業訓練の機会を与えられ、孤児は親方の元で徒弟に就かせられて技術を習得し、お金のない貧民は就労のための道具や器材を貸し与えられた。これを「労働力の陶冶」と呼んでおり、救貧法の狙いは明らかに「働ける貧民」の就労促進にあった。したがって、日本の恤救規則との決定的な違いは「稼働能力のある貧困者」を主たる救済の対象に据えていた点にある。A・ギデンズの「第三の道」以来有名になったイギリスの「ワークフェア」も、元を正せば救貧法の出発点から、すでに17世紀初頭に始まっていたと言えよう。

後にフランス革命が起きた際には、穀物輸入国であったイギリスではパンの価格が暴騰し、普通の労働者でも生活できない状況に陥った。1795年、イギリスでは低賃金労働者に救貧税から賃金を補助するという「スピーナムランド制」（ヤング法）が実施された。稼働能力のある貧困者を救済するに止まらず、現役労働者に救貧法を適用するという離れ業をやったのけたのである。就労している現役の低賃金労働者に生活保護を適用する（つまり税金を給付する）ことなど、現在の日本で実行できることだろうか。要するに、日本とイギリスの違いを集約すると、日本では誰が見ても憐憫の情を催さずにはいられないほどに気の毒な人々、つまり「立ち上がれない人々」だけを対象に雀の涙ほどの給付を上からの恩恵として施してきたのに対し、イギリスでは稼働能力を持つ労働者をも社会の責任において救済の対象に据えてきたということである。こうした背景の違いは、第二次大戦後の公的扶助制度の創設と運用にそれぞれ大きな影響を及ぼしていると思われる。また公的扶助制度に対する国民の意識という点でも彼我の懸隔を形成するバックボーンになっていると思われる。

（2）「貧困の発見」の意味

スピーナムランド制で受給対象を拡大した救貧法は、その後のイギリス産業革命期に至って一挙に対象の縮減へと180度方向転換した。1834年に改正された悪名高き「新救貧法」の登場である。詳しく述べる余裕がないので、その本質のみに触れておくならば、貧困者を「働ける貧困者」と「働けない貧困者」に二分し、後者のみを「救済に値する貧困者」（デザービング・ブア、今の日本で人口に膾炙している「本当に困っている人」と同義）と見なすという改悪であった。救貧法が日本の恤救規則に近づいたと言える。現在の中国、少し前の日本、もっと以前のアメリカがそうであったように、当時のイギリスは「世界の工場」として繁栄の頂点にあり、自他ともに世界中で最も豊かな国と考えられていた。そうした黄金期の大英帝国で、誰しも普通に働けば幸せになれると考えられていたから、もし貧困に陥る者が存在するとしたならば、それは当時エンゲルスが主張していたような「イギリス資本主義のせい」ではなく、怠惰・浪費・飲酒癖など本人の道徳的墮落にあると考えられた。こうしてイギリスの福祉は最低限の底を割り、後にウェップ夫妻などのフェビアン社会主義者が「反救貧法運動」に結集しその糾弾に奮励したように、諸悪の根源と認識されるまでに至った。この反救貧法運動の高揚から両大戦間に始まるイギリス福祉国家への道程が形成されていった。恤救規則や救貧法（1927年施行）に対して、日本でその廃止を求める運動が起きたことは寡聞にして知らない。

新救貧法を廃止に追い込んだ直接的契機は、C・ブースとB・S・ラウントリーらの社会調査家による「貧困の発見」であった。日本語で「貧困の発見」と表現すると何のことかよく分からなくなってしまうが、それまで道徳的墮落という個人の資質によって陥ると考えられていた「個人的貧困」（ポーパリズム、社会構造からの脱落者問題）が、そうではなくて資本主義社会の構造的な原因によって（つまり資本家の支配と抑圧の強まりによって）不可避的に生じた階級問題としての

「社会的貧困」(ポバティ、近代的貧困)であることを「発見」したのである。日本語ではどちらも「貧困」と訳さざるを得ないので、「ポーパリズムからポバティへ」という「発見」の意味が容易に理解され難い。英語では概念が明確に使い分けられているのである。これは昨今の貧困研究参入者と違って、筆者と同年代の貧困研究者であれば(しかも江口英一ゼミの修了生であれば)普通に理解していることである。「貧困の発見」というテーマから「どういう性格の貧困が発見されたか」を理解することが重要なのであって、「ないと思っていた貧困があった」という即物的な話ではない。そのように誤って理解している、いい年をした貧困研究者がいることに愕然とする。疑うのではないが、それは誤解から生じているのではなく、最近少し下火になった歴史の改竄の流れに沿うものではないか。⁽⁴⁾

翻ってわが国の貧困研究の経過を辿ってみる時、イギリスのような社会の「貧困認識」を一変させるほどにインパクトのある貧困研究は果たして行われたのであろうか。唯一、故江口英一氏の研究がイギリスの貧困研究に比肩するような社会科学の意味を持つ研究であったと言えるであろう。しかし氏の膨大な研究業績を以てしても、わが国の「貧困認識」を一変させることはできなかったと言わねばならない。日本では今でも「福祉は本当に困った人を助けるためにある」という新救貧法のテーゼが、何の疑いの目も向けられずに罷り通っている。新救貧法のテーゼは今日、貧困の原因は「個人の行動様式(ビヘイビア)」にあるという古くて新しい見解として再生・復活されている。そこからあらゆる貧困者、低所得者に対する「自立支援政策」の有効性が説かれ始める。こうして根源的な部分で恤救規則に淵源を求めることができる日本の福祉の特殊性が脈々と受け継がれることになる。日本では貧困概念が今も「ポーパリズム」の軛から解放されないのである。イギリスにおけるかつての貧困研究をフォローしていつつくづく思うことは、貧困研究は貧困者の生活に責任を負う資本制国家との対峙を忘れた時から意味を喪失するということである。これはフラン

スの貧困研究を専門とする都留民子氏(県立広島大学教授)とも共有する思いである。貧困の原因を個人のビヘイビアに求める単なる貧困解釈学から何が生まれるのであろうか。貧困状態にある人々の強い自責の念と憎悪にさえ至らない無惨な諦観以外、何も生まれはしまい。

4. 貧困研究は何をなすべきか —結びに代えて—

日本国憲法には国民の生存権を謳った第25条がある。それは今日では個人の幸福追求権に置き換えることも可能であろう。その権利は働ける人にも、働ける環境を整えられずにいる人にも、働きたくない状況に追い込まれた人にも、遍く保障されるべき権利である。そのことを十分に確認し思考の出発点に置きさえすれば、自ずから社会保障の方向性は見えてくる。GDP500兆円という日本の大企業の巨大な発展から見れば被膜のような薄さでしかない勤労者間の個人差に、どうしていつまでも執着する必要があるのか。

旧政権時代に労働関係の有識者として重用されたある学者は、バブル経済崩壊後に失業率が急上昇した際、「時代が大きく変化しているのに自己啓発に努めない中高年労働者の姿勢に、高失業の原因がある」と発言した。また人口論を基礎としていたある労働経済学者は、円高不況の際に女性の失業率が下がらなくなったことに関して、「女性が非労働力化して家庭に入らずにいつまでも労働市場に滞留しているから、失業率が下がらない」と学会発表した。これら全て、失業の原因を労働者側に求める見解である。あらゆる社会問題の原因を個人に帰すための方便として学問を操ること。これが研究者が政府の審議会に重用される際のポイントではないか。言うまでもなく失業の原因は個人の努力や営為を超えたところにあり、景気循環や産業構造の変化などを契機として、なるべく多くの矛盾を勤労者に皺寄せしようとする大企業の利害得失にある。江口英一氏は氏の有名な「貧困のシェーマ」において、貧困・低所得者が増大する背景には制度や法律の改変という手続

きのもとに社会の頂点から誰も気づかない形で発せられる支配と抑圧の強まりがあると考えていた。だから貧困の量的把握が特に重要で、それは抑圧や支配の強さを唯一計測できるものだと考えていた。その理解は今日ますます重要度を帯びていると思われる。「自立支援政策」の推進者が「貧困はその量が問題ではなく、質が問題である」と主張する時、その主張はその人がこの社会で強められつつある支配と抑圧から故意に目を背けている姿勢を映し出している。昨年、川上昌子氏が『貧困の量的把握』という江口英一氏との共著を出版された。貧困研究にとって何が重要か、深く理解している研究者の本である。

(からかまなおよし・専修大学教授)

【注】

(1)国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報』（平成20年版、法研、2009年4月刊）

124ページ参照。

- (2)阿部彩氏は欧米と比べた場合の日本の児童手当制度の貧困除去効果の低さ（というよりマイナス効果）を指摘している。阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書、2009年）参照。
- (3)昨秋、厚労省が発表した2007年度の日本の相対的貧困率は15.7%であった。これに対して生活保護の受給率は2.2%である。補促率は14%にしかならない。86%の貧困世帯が漏救という現実には、日本の民主主義が薄氷の上に形成されていることを見ている。
- (4)それは1965年にB・エーベルスミスとP・タウンゼントによって行われた「貧困の再発見」の理解についても同様である。「貧困がしつこくあげつらわれた」のではない。公的年金と失業保険で防止できない貧困の発見と公的扶助制度の漏救の多発を指摘し、社会保障の改善を迫った研究である。

特集

失業・貧困と社会保障・社会福祉

深刻化する釜ヶ崎(あいりん地域)日雇労働者の雇用・失業の実態と社会保障の課題

—世界同時不況下での非正規雇用労働者の「合理化」は日雇労働者に何をもたらしたか—

海老一郎

1. 本稿の論点

2008年秋以降のあいりん地域(以下釜ヶ崎という)には、世界同時不況(リーマンショック)の影響で「派遣切り」に遭った労働者が相談に来所する姿が目立つようになった。釜ヶ崎の日雇労働者はこれまで主として建設業の重層下請け構造の最末端で人材派遣業(いわゆる人夫出し業者)を介して大手ゼネコンの系列化で不安定雇用を強いられてきた。

政府は新たな緊急雇用対策を打ち出しているが、製造業などのリストラにより失業を余儀なくされた人々への対応の域を出ておらず、釜ヶ崎日雇労働者の対応は後回しとなっている。雇用対策が遅れる状況を背景に、2009年3月厚生労働省は「職と住まいを失った方々への支援の徹底について」をはじめとする通知が出され、これまで制限的に対応していた居宅による生活保護が、路上生活を余儀なくされた日雇労働者へ適用されることになった。

本稿の構成は次のとおりである。第2章において、長期化する不況により一層深刻化する建設日雇労働者の実態を明らかにする。またリーマンショック以降窓口に訪れた「派遣切り労働者」の相談をとおして、従来から存在する釜ヶ崎日雇労働者との相違点を明らかにする。第3章では、国

の緊急雇用対策における日雇労働者の対応策の現状と問題点をとおして、雇用・失業対策が「ホームレス」対策に矮小化されていく過程を明らかにする。また、雇用・失業対策の効果が遅々として見えない中で、大きな転換をした民生対策としての生活保護(居宅保護)の現状にふれる。第4章では、国の「ホームレス」対策の予算内容の概要や緊急雇用対策の雇用の実態をとおして、雇用・失業対策のあるべき方向を論じる。また、急増する稼働年齢層としての生活保護受給者中の日雇労働者に対して、雇用と福祉の連携の必要性を述べる。

2. 釜ヶ崎日雇労働市場の「寄せ場」機能と日雇労働者の労働の実態

2-1 建設日雇労働市場の「空洞化」の進行

釜ヶ崎の日雇労働市場では戦後日本の経済の動向に左右されながら、それぞれの時代を製造業、港湾業、運輸業そして建設業に失業と雇用の不安を繰り返しながら生活している日雇労働者を不安定雇用労働力として吸収してきた。バブル経済崩壊後、公共事業の激減や建設業の工法の近代化(人件費の大幅な削減)を背景に、求人は減少し続けてきた(図1)。失業により野宿を余儀なくされた人々が「ホームレス」問題として大きな社