

書評と紹介

桜井啓太著

『〈自立支援〉の社会保障を問う』

——生活保護・最低賃金・ワーキングプア』



評者：松本 一郎

1 はじめに

本書が目指す目標は、1980年代後期に出現し1990年代以降次第に政策に取り入れられていった『自立支援』という言葉（概念）を通して、現代の社会福祉の特徴を分析すること（ii頁）であり、射程を広く定めながら、多面的に「自立支援」という言葉と政策の中身を検討している。現在、ほとんどの社会福祉の制度政策の理念や個々のサービスにおいて、「支援」とせず、あえて「支援」に「自立」を冠している。支援の現場で「自立支援」とする絶対的必要性はないが、「政策用語」としての「自立支援」であることから、違和感や疑問があっても通用している現状がある。しかし、改めて「自立支援」という言葉の誕生や政策ごとの取り入れの経過を辿ると、その背後にある政策潮流や政策意図が浮き彫りになり、「自立とは何か、また（その反対語とされる）依存とは何か」という根底的な問題設定にも行き着く。以下では、各章の概要を紹介した上で、本書の意義に触れつつ若干のコメントを行う。

2 本書の概要

本書は、2部8章の構成となっており、第I部『自立支援』その影響——労働と福祉の領域において』では生活保護制度と最低賃金制度を例に実証的に検討し、第II部『自立支援』の誕生と発展』では歴史および理論の観点から論じている。以下、各章の概要を紹介する。

第1章「ワーキングプア化する生活保護『自立』世帯」では、生活保護廃止台帳を使った大阪府内P市調査をもとに、就労によって2006～2008年度に生活保護が廃止となった115世帯（「自立」の意味を探るため「働きによる収入の取得・増加」世帯に限定）を対象として、就労自立世帯の離脱時の所得水準・雇用条件を分析している。著者は、日本におけるワークフェア政策が2005年の生活保護自立支援プログラムにより導入されたと捉える（7頁）。福祉事務所では「自立」という見極めが行われると保護廃止に至るが、「自立」者の生活状況は、平均世帯所得が263.6万円で、年収300万円未満世帯が69.8%、非正規率は71.0%を占めていた。しかも社会手当・年金を中心とする社会保障給付金の廃止時収入に占める割合が14.2%と高く、収入の底上げと家計を安定させる役割を果たしていた。このことから「低い所得水準と不安定な雇用形態で、ワーキングプア化している可能性が極めて高い」（30頁）と指摘している。これらを踏まえて、著者は日本の自立支援型ワークフェアが、社会福祉がワーキングプアを生み出す「福祉からワーキングプアへ（Welfare to Working Poor）」となっているし、その困難は「貧困・低所得問題を、労働市場や社会保障制度にほとんど手を加えずに、『就労』（それも質を問わない『仕事』）だけで乗り越

え、『自立』（同じく質を問わない『自立』）へ向かおうとしているところにその根本的な原因がある」と結論付けている（37頁）。

第2章「最低賃金と生活保護——ワーキングプア vs 生活保護受給者？」では、2008年～2014年までの間、一部の都道府県で見られた最低賃金と生活保護の水準の逆転現象を題材に、この現象が日本の社会保障政策においてどのような意味を持っていたのかを検討している。まず「最低賃金裁判」で明らかとなった資料をもとに、『生活扶助の人口加重平均』と『住宅扶助実績値の採用』という2つの特殊処理により、多くの地域で実際の生活保護基準未満となる生活保護水準が採用されている」事実を明らかにしている（65頁）。次に、最低賃金と生活保護の逆転現象が毎年起こってしまうメカニズムについて「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」（70頁）ことで毎年の逆転現象を招いていた。よって、比較する際の計算式自体が逆転現象の根本原因であった。さらに著者は、逆転現象に関するメディアの反応がワーキングプアと生活保護受給者とを対立させる図式にした上で不公平感やモラルハザードを煽り、生活保護基準引き下げによる逆転現象を解消する議論に結果し2013年度からの実際の保護基準引き下げを後押ししたと指摘している。

第3章「自立助長の放棄と生活保護制度改革」では、2013年の生活保護法改正と保護基準引き下げの裏側で、「表向きには問題とされずひっそりと実施された」「勤労控除の見直しに伴う保護廃止時要否判定の運用変更」（84頁）とその影響について検討している。勤労控除制度の基礎控除額は70%が必要経費分、30%が自立助長分とされていたが、改正により保護廃

止時の要否判定において自立助長分を取り除き、「自立しているか」ではなく申請時と同じ「困窮していないか」という判定基準に変更した（89頁）。しかも保護課長通知だけで重大な変更が行われた。この点を著者は、「不安定なワーキングプアのままに保護を廃止できる仕組み」が導入され、「自立支援の強調と同時に起こる自立助長の放棄」（93頁）ともとれるという。その背後には、「働いていない人間が、私たちの税金で、これだけもらっているのはおかしい」という価値意識の話が拗れて入り込んでいるとも指摘している。

第4章「『自立支援』のテキスト分析——国会会議録を例に」では、各種データベースを使った「自立支援」という言葉・概念の誕生と拡大の経緯、この言葉が一般化するまでに至った経緯、さらに1987年以降の国会会議録を使ったテキストマイニングの手法によって「自立支援」理念が政策に与えた影響を検証している。「自立支援」という言葉は雑誌、新聞記事、国会会議録において1986年から1987年にかけて初出が見出される。この言葉は発展途上国や難民の「自立支援」の文脈で現れ、政治の場面で中国帰国者の文脈で使われ、その後社会福祉の分野で「ウイルスの流行のよう」に感染するよう伝播していくことになる（117頁）。「自立支援」という言葉の醸し出す特徴は、不確かさ、漠然さ、多義性、多面性であり、それがそのまま「使い勝手の良さ」となったため、伝播し易かった。よって、「自立支援」はマジックワードでありテンプレートとしての政策言語であった（125頁）。

第5章「『自立支援』を巡る政策史」では、自立支援型施策の誕生と発展について、1980年代後半から現在までの社会福祉政策（中国帰国者、高齢者、障害者、児童、母子家庭、生活保護、ホームレス、若者（ニート、ひきこも

り))の中に、「自立支援」という概念が入り込む経緯を捉える試みがなされている。「自立支援」は審議会や研究会で形成したのであり、「政治の側が発展させた言葉であって、当事者ニーズを汲み取ったものでも、当事者運動の成果でもない。それは徹底して『政治のための言葉』であった」と結論付ける。しかも、「固有の定義がなくどのような施策にもくっつき、その推進に役立つという特徴」(149頁)を持ち、実際に機能し一般化した。

第6章『『自立支援』の使用法——その特徴と機能』では、「自立支援」の導入に大きな役割を果たした公的な8つの報告書(高齢、児童、母子、障害、生活保護、ホームレス、若者の7分野)を題材として、「自立支援」の使用法と特徴を浮かび上がらせる試みがなされている。著者は分析における5つの視点を設定した上で、自立・自立支援を「支援・サービスによる自立(高齢者・児童・障害者を対象)」「給付・手当からの自立(母子家庭・生活保護世帯を対象)」「あるマイナス状態からの自立(ホームレス・若者・DV被害者等を対象)」の支援に3類型化する。さらに特徴については、「選択(自己決定)、主体性の強調」「『保護救済型から自立支援型へ』」「『手当・給付から自立支援へ』」「個の強調とマニュアル化」「多様化された『問題』と対象の拡張」「適正利用されていない場合の給付の切り下げ、廃止」「プログラム策定、システム構築」の6つを抽出した上で、「自立」「自立支援」という価値の問い直しの必要性を述べている。

第7章『『自立支援』の拡大と生活保護の変容——〈生〉に介入する自立支援』では、理念としての「自立支援」が生活保護制度に導入されるようになった経緯、およびその政策的な背景が取り上げられている。2003年に設置された生活保護制度の在り方に関する専門委員会は

生活保護への「自立支援」理念や用語を導入し、社会福祉法の基本理念を使いながら「3つの自立」を提起したが、著者はこの提起自体を批判的に検討している。2006年の全国知事会・市長会報告書での有期保護の提案、求職者支援制度活用・制裁化の動きを参照して、今後の改革の方向性として日常生活自立や社会生活自立が保護の受給継続・廃止の判断の要件になるようなハードなワークフェアとなる可能性を含むとしている。その上で、就労自立支援や〈生〉に介入する自立支援の問題性を指摘している。

第8章「自立と依存」では、「自立支援」という言葉・理念、「自立支援」政策を理論的に捉え返している。まず厚生労働白書の2008年版と2009年版の比較を行い、2008年版で「支援」であった箇所が2009年版で「自立支援」に置き換えられており、英訳版では「自立支援」の訳が若者、障害者、母子家庭、生活困窮者で異なり、さらに社会福祉の対象が「対象者」「対象者の生の保障」から「対象者の自立」へと変化している事実を発見している。著者はこの点に関し「終着駅」という言葉を他の研究から援用し、社会福祉や社会保障の目的そのものが『『困窮している』『不利を被っている』という理由それのみで生を保障する社会福祉』から『『彼らが自立することに役立つならば』というカッコつきで施される福祉』へと変容したと指摘する。次に、ラベリング理論の枠組みを用いて「自立支援」の概念・定義を再考している。「自立」と「依存」は対概念であり、「自立支援」と言い出すことで「その対象となった特定の人々の生の在り方が、『自立していない(=依存)』状態であるとレッテルが貼られる」過程であり、「自立支援」という政策は『『自立/依存』という軸で分類し、取捨選択しようとした一連の社会の潮流』『『壮大な分断のプロジェクト』であったと整理している(218-219頁)。

その上で、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の「3つの自立」に基づく自立支援プログラムについても「対象者の生のすみずみまで彼らなりの『自立』を求めるように要請」され「際限のない自立の強化による生の管理」となることを指摘する。最後にこれまでの議論を踏まえ、フレイザーらの研究を引きつつ、著者は「自立」の徹底的な否定、「依存」の復権、その理論構築による社会の変容の可能性を提起している。

3 本書の意義と若干のコメント

本書の研究上の意義は、生活保護自立支援プログラム等による支援の内実、政策改変の仕方、「自立支援」という言葉の系譜を、参照しうる他調査も周到に比較しながら開拓的かつ実証的に明らかにしている点にある。さらに制度や政策を内在的に批判しながら、現状の自立支援政策の危うさを指摘し、進行する生活保護や最低賃金の制度見直しの問題点を立ち止まって再考し修正を迫っている点にある。特に、貧困対策はその実質的な効果が見過ごされることが多く、行政が公表している数値だけでは表面的になり、隠れてしまうような細部の中にこそ内実があることを本研究では示している。

ここで、評者として若干のコメントを述べておきたい。

第1章は生活保護へのワークフェア本格的導入の効果を測定し、「自立支援」の意味を実証的に明らかにする上で本書の中でも重要な章である。「自立」したと考えられた人は実は非正規職が約7割、年収300万円未満が約7割だった事実、生活保護廃止後にも継続する社会手当が生活の安定化に一定寄与している点を示したことは本研究の重要な成果の1つである。「自立」となり保護が廃止となれば、支援不要となり金銭給付と対人援助は無くなる。実際は不安

定な生活が予想されるにもかかわらず、「自立」と判定されることにより支援の外側に送り出されている。これは保護廃止後の生活安定の継続性よりも、保護廃止そのものすなわち形式的な「自立」を優先している政策意図、いわば「政策の本音」が推定できるからである。その意味では、「不十分な自立支援」となっているといえる。しかしながら、残りの約3割の人はどのような就労状況、生活状況であったのだろうか。正規職や年収300万円以上の人は、不安定性を抱えていなかったのだろうか。他方、非正規職で就職し保護基準に近い生活水準での「自立」世帯の中には、軽労働可といった就労に制限がある場合など個別性がありえ、当面非正規職を選んでいる場合もあろう。調査の主眼がそこには無かったと思われるし調査の限界もあったかもしれないが、評者は全てのデータをより詳細に分析することによって自立支援政策の限界や可能性・有効性をより鋭く指摘することができたのではないだろうかと考える。この分析により保護廃止後の生活保護枠外の継続的支援の必要性、生活の安定性を廃止基準とし雇用条件を考慮する（例えば非正規職の場合収入だけを廃止基準にしない）などの「自立」判定を慎重にする根拠や政策のあり方、生活困窮者自立支援制度との連携・一体化についても考察できたのではないかと考える。

4 おわりに

評者は、「最低限度の生活」に関わる生活保護や最低賃金の水準決定は、その生活を安定化させ貧困を無くすナショナルミニマム保障機能や格差是正機能の重要度からすると、予算措置において執行の優先順位は高くしなければならず、制度見直しに際しては慎重に検討する必要があると考えている。例えば、改定にあたっては、環境アセスメントのように生活への影響に

ついて事前評価を必須とするなどの配慮が求められる。他の所得保障制度には最後のセーフティネット機能が付与されていない中で、生活保護改革を年金等の改革ロジックと同列に論じることができないが、2000年代に財政制度等審議会が繰り返し同じ土俵に乗せて引き下げの諮問をした経緯がある。また、2000年代以降、生活保護基準部会を無視した2013年1月のデフレ勘案分削減決定に典型だが、十分な検討や説得的な論理もなく、政党公約や予算編成に合わせ生活保護基準が姑息的手法かつ一方的な内閣主導で改定される最低生活保障軽視の政策過程が形成されてもいる。財政支出削減を進める財政制度等審議会諮問、「骨太の方針」の閣議決定は、保護基準をめぐる客観的議論に蓋を被せる圧力となり、厚生労働省諮問機関の検討を一部無効化した。評者は、本書で論じられた

「自立支援」という言葉や政策の「伝染」は、財政構造改革による引き下げ圧力が背後にあることを重ねながら読み進めた。

本書は、「自立支援」を研究テーマにする場合には必ず参照すべき先行研究である。本研究を踏まえて政策を深く掘り下げることにより、効果的な政策のあり方の探究へと繋がることにもなるだろう。評者としては、本研究で組み込まれたような政策の内実迫る調査や政策言説分析の積み重ねによって、政治や財政とは距離をとった冷静な議論が社会全体で行われることに結実していくと考える。

(桜井啓太著『〈自立支援〉の社会保障を問う——生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社、2017年2月、vi + 243頁、定価5,400円+税)

(まつもと・いちろう 大正大学人間学部准教授)