

貧困問題の視点から



布川 日佐史*

皆さん、こんにちは。現代福祉学部の布川と申します。「貧困問題の視点から」ということでお話をさせていただきます。実はこの一年間ベルリンで在外研究をしていて、一昨日に帰国したばかりです。それゆえドイツとの比較という視点から最初にドイツについて少しお話をさせていただきますながら、研究と運動をどのように切り結ぶのかというテーマでいま感じていることを話させていたどうかと思います。

1 ドイツにおける貧困対策

昨年4月からドイツに行っていたのですが、2018年のドイツは最低生活保障制度の改革が政治的な焦点になり新しい支援策の具体化をめぐる大きな議論になった年でした。ドイツの最低生活保障制度、具体的には「求職者基礎保障」といって就労可能な人に最低生活の保障をするとともに就労を支援する制度で、「ハルツIV」と呼ばれています。2003年に法律が成立して2005年から施行されています。この制度は当時の社会民主党（SPD）と緑の党の連立シュレーダー政権がフレキシキュリティという言葉掲げ、非正規低賃金雇用を増やしながらもセキュリティもしっかりしつつ、低賃金雇用の拡大で失業を回避しようとしたものでした。というのも、1980年代から西ドイツ地域では大量失業が続いており、90年代の東ドイツ産業の破綻もあって長期失業が続くなか、失業対策の切り札として提案されたものでした。他方、当時の野党で参議院の多数を占めていたキリスト教民主同盟（CDU）は、最低生活が保障される制度があるから、あるいは労働協約があるから、低賃金非正規雇用が増えないのだという考え方で、それらを全部なし崩しにしようというネオリベラル派のワークフェアを志向する強い主張がありました。「求職者基礎保障（ハルツIV）」は、その両者の妥協でできたものです。ですから、基準額は低く、「1ユーロジョブ」といいますけれども、1時間当たり1ユーロ強（150円ほど）の手間賃が付く就労を義務付け、その就労で得た所得と低い基準額であわせて最低生活保障になればいいというイメージだったわけです。何でもいいから即座

* 布川日佐史（ふかわ・ひさし） 法政大学現代福祉学部教授。担当授業科目は「公的扶助論」「雇用政策論」など。主な著書として、編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房、2002年、単著『生活保護の論点』山吹書店、2009年、編著『最低生活保障と社会扶助基準』明石書店、2014年、など。



に仕事に就けと迫られ、仕事に就かないと生活扶助給付額が30%、60%、全額と段階的に削られます。25歳未満の若者にはとりわけ過酷で、住宅扶助もあわせて100%削減という制裁を伴いました。

この制度が成立してから15年になりますが、制度の改善や廃止をめざす運動が続いてきました。ドイツの労働組合や福祉団体にとってこれをどう押し戻すかが大きな課題だったのです。労働組合は、賃金協約そのものをなし崩しにし、否定するものだというので、最初から大きな反対をしてきましたし、福祉団体も、援助サービスの原則である利用者との信頼関係が作れず、利用者との協同ができなくなると反対し、労働組合と連帯しながら改善をめざしてきました。政党でも、社会民主党の中でこの制度導入に反対する人が抜け出して分裂し、左派党が成立して反対運動を続けてきました。興味深いのはキリスト教民主同盟です。ワークフェアを推進したネオリベラル派は5年後にはほぼ力を失い、政治家を辞めて経済界に転ずるというようなことになりました。連邦議会党議員団長をつとめたメルツ氏や、ヘッセン州首相として低い給付額と低賃金就労の義務付けを提唱していたコッホ氏です。いずれもメルケル首相のライバルでした。メルケル首相は中間層の取り込みを図る「中道」志向であり、ネオリベではない方向に行ったということになります。メルケル政権は、2005年から現在に至るまで、一度の中断はありましたが、社会民主党との大連立政権を3度組んできました。連立協定の兼ね合いもあり、この制度の見直しが紆余曲折を経て進んできました。

いずれにしても現在のドイツの状況としては好景気で、失業の数そのものは半減しました。しかし長期の失業者は減らず、長期の受給者は減らず、失業と貧困、社会的排除が長期化しているということで、もっときちんとした支援をしないといけないのではないかという声が出てきました。それから皆さんご承知のように2015～2016年にドイツは難民を100万人近く大規模に受け入れました。その中でいま80万人ぐらいの滞在資格を得た難民の人たちがこの求職者基礎保障の受給者になりました。この人たちもこのままだと長期の受給者になってしまう。そうではなくて、どうやって労働市場への参入を支援するかということが大きな課題になっています。

ドイツは障害者の運動はもとより若者支援においても、インクルージョン・社会参加を掲げたとて活発な動きがあります。当事者の声をもとに障害者施策の抜本的見直しが進んでいます。若者就労支援はルネッサンスを迎えたと言われて、とても元気な活動をしています。その一方で、ドイ

ツの社会の中では排外主義的な不安をあおる勢力が出てきています。ドイツのための選択肢 (AfD) という政党ですが、直近のところでは12%の支持率を得ています。旧東ドイツの地域では第2の政党支持率を得るほどになっています。こうした危うさを感じさせる動きがありますが、そうは言っても全国ほぼ5割の人が難民受け入れそのものは「正しい」「良かった」と今でも評価しているのがドイツの現状です。こうした複雑な社会状況であり、実際にそこで暮らして、どこを見たら本当のドイツが分かるんだろう、どっちに向かっているんだろうと疑問に思い続けていました。

そういった中で第一に貧困・社会的排除に陥った人への対策として、最低生活保障制度の見直しが進んできました。まず、最低生活基準額を引き上げてきました。2005年時点で月331ユーロ(東ドイツ地域)という低い水準で始まった生活扶助も、2019年で424ユーロまで、1.3倍に引き上げてきました。あとでお話ししますが、10%以上生活保護給付を切り下げてきた日本と比べると、真逆の対応です。さらに、子どもの教育・社会参加給付が創設・拡充されました。

注目すべきことに、長期受給の人たちのための新しい政策が今年から始まりました。受給期間が6年を超える人を「社会的労働市場」で安定雇用するというもので(社会法典Ⅱ、第16i条創設)、受給者は、働くことにより、最低生活水準を大幅に超える収入を得ることができ、インクルーシブな労働を通じて「一般」の「ノーマル」な社会参加が可能となります。雇い主への賃金コスト助成による社会参加としての正規雇用の場の創出です。一般企業にはとても就職できない長期受給者に社会参加の場をつくる。それは正規雇用の場であり、ちゃんとした労働協約賃金で、短期の雇用でもない、という施策が始まりました。ミニマムな保障ではなくて、一般のノーマルな社会参加そのものを可能にするための施策です。14万人を対象に制度が始まりました。

さらにこれまで求職者基礎保障のワークフェア的性格を特徴づけてきた過酷な制裁については、連邦憲法裁判所判決(7月予定)をもとに見直されることになると言われていました。

第二に、貧困回避・予防対策としては、法定最低賃金の導入と金額の引き上げが行われてきました。そのほか、年金引き上げ、住宅手当・児童手当の拡充も行われています。さらに興味深いのは、ベルリン市のミュラー市長の提案をもとに、「連帯基礎所得」(Solidarisches Grundeinkommen)というプロジェクトが始まります。基礎所得と呼ばれていますが、金銭給付ではありません。失業期間が1年を過ぎた人を、その人たちが長期失業になる前に、求職者基礎保障の受給者となる前に、自治体や福祉団体が、補助金をもとに、無期の正規雇用として雇い入れるというものです。7月から始めることになっています。

すなわち現在の到達点としては、制度が成立した2003年は妥協の産物として低い給付額と「低賃金」就労の組み合わせで始まったわけですが、その対極へ大きく揺り戻したといえるのではないかと思います。経済的給付は拡充し、高められてきましたし、正規雇用の社会的労働市場をつくって、そこでの社会参加を支援して、最低ではない生活を保障するという新たなパラダイムの施策が開始されるまでに至っています。

そのうえで、政党としては、社会民主党が社会的労働市場を念頭において労働権の保障を求める新たな提案をしています。「労働権」の保障というと、東ドイツ出身の人に聞いたら「なんか昔を思い出すね」と言っていましたけれども、その中身の一つは、職業再訓練を権利として保障するということであり、これからデジタル化の中で仕事が変わっても、きちんと再び職業訓練をして資格が

取り直せるよう権利を保障せよという提案です。二つめは、「社会的労働市場」での労働を通じた社会参加を保障する、一般企業への就職ができなかった失業者にちゃんとした仕事を提供する、ということ。社会民主党は、労働が変容していくもて「労働社会」の価値を維持していくために、社会的労働市場も含めて労働権を保障するという考え方を示しているのです。

2 日本における貧困対策

さて、では日本はどうかです。日本の現状を簡単に確認しようと思います。表1をみてください。まず、ここにいう「現に経済的に困窮している者」がどれだけいるか確認すると、日本の相対的貧困率は15.7%ですから、経済的に困っている状況の人は16%近く、2千万人近い人たちがいるというのが日本の現状です。では、その中でちゃんとした給付を受けて貧困対策の中に入れている人はどれだけいるかという、表1の(C)、生活保護の受給者の数は209.7万人、率で言うと人口の1.66%です。つまり、貧困率15～16%と比べると、貧困対策として生活保護を受けている人は実に少ないということが分かっていただけるかと思えます。

表1 2013年12月生活保護法「改正」・生活保護引き下げと「生活困窮者自立支援法」成立

現に経済的に困窮している者			
(A) 最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者	最低限度の生活を維持できない者		
	(B) 要保護状態ではない者	保護を必要とする状態（要保護者）	
		(C) 生活保護受給者	(D) 未受給・漏給
所得は少ないが、ある程度の預貯金がありそれを取り崩したり、親族に援助されたり、借金して、最低生活水準の暮らしを維持している人。	小額とはいえ預貯金があるため、また自家用車を保有しているなどのため、生活保護を受ける要件を満たさないとされる。最低限度以下の生活水準。	受給者 209.7万人 保護率 1.66% 65歳以上 46%	保護を受給できるのに未受給、漏給状態の人。最低限度以下の生活水準。

生活困窮者自立支援法創設

生活保護法改正・給付引き下げ

出所) 布川日佐史 (2015) 「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第85集／2015年版、旬報社。

問題は、生活保護を必要とする状態（要保護者）であるにもかかわらず、保護を受けていない(D)の人たちです。「未受給」「漏給」と言いますが、生活保護を受けるのは恥ずかしいので死んでも嫌だという方、また親族に迷惑が掛かってしまうから遠慮するというような方もいらっしゃいます。つまり実際には生活保護を受けられるのに受けないでいるという方が存在するという事です。

それからもう一つ、受給者の隣の(B)ですが、「最低限度の生活を維持できない」にもかかわらず、「要保護状態ではない」と扱われてしまう方がいます。たとえば、子どもの将来の学費のために貯金をしているというお母さんがいれば、その家は生活保護を受けられないことになります。申

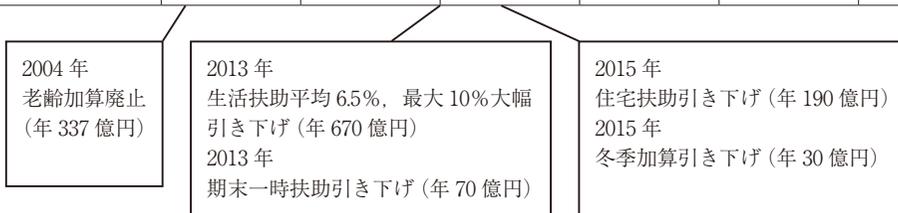
請の窓口で、収入が少なくても貯金、資産があるじゃないか、それを使いきりなさいと言われる。それを使ってしまったら子どもの学費がなくなってしまうというジレンマに直面させられる制度になっています。また地方では自動車を手放せないという現実があります。となると、収入が少なく、生活保護より低い生活をしているのだけれども、生活保護を受ける権利はありませんとなってしまいます。そういった人たちが膨大にいます。

こうした現状に対して、日本ではどのような改革、制度対応がされたかといいますが、2013年12月に国会で成立したのは、一方における生活保護法の改正と、他方における生活困窮者自立支援法の創設でした。生活保護法の改正というのは決して制度を使いやすくするものではなく、親族への扶養調査を厳密にしてもっと厳しくするなど使い悪くするもので、同時に、生活保護の給付額を引き下げるといった動きが連動していました。財政制約のもとで、新しい生活困窮者自立支援法に充てる財源は、生活保護を削ってこちらに充てるという形で議論されました。反貧困運動の団体や支援者は、こういった現実をめぐって、それをどう受けとめるか対応を迫られたわけです。

2008年から2009年にかけての年末年始に「年越し派遣村」が話題となりました。その前後から反貧困の運動が広がってきて、生活困窮者の自立支援法を作るんだということまで来たわけです。それが、いざ、どういう形になるかという、一方での生活保護の引き下げを認めるのか認めないのか、そこを認めないことには生活困窮者自立支援の予算が確保できない、という対応を迫られたわけです。これは運動の側、支援の側にとってとても大変でした。先ほど西城戸先生の議論のなかで、事業か運動かというお話もありましたけれども、運動団体は、事業もしているし、支援もしているわけです。その中で生活保護の切り下げを認めるのか認めないのか問われることになって、そのことへの評価で、運動の側、また、運動に近い研究者も立場が違ってしまいました。この2013年度の制度改革、つまり生活保護において利用が制限的になりかつ生活保護基準が引き下げられるのと、生活困窮者自立支援法の成立がセットとなった改革について、どう全体的に改善していくの

表2 生活保護給付額の引き下げ(1級地の1,各種加算あり)

生活扶助費の推移	2004年	2012年	2015年	2020年 (今回の引き 下げ終了後)	減額金額	減額割合
夫婦2人世帯 (40代夫婦,小中学生)		220,050円	205,270円	196,010円	24,040円	-10.9%
母子世帯 (40代母,小中学生)		212,720円	199,840円	190,490円	22,230円	-10.5%
高齢単身世帯(75歳)	93,850円	75,770円	74,630円	70,900円	22,950円	-24.5%



出所) 生活保護問題対策全国会議, 資料より。

かということが反貧困運動の大きな課題なのですが、評価や立場が分かれてしまったことが全体としての運動を難しくしています。

では、生活保護の引き下げがどのように進んできたかということ、表2（前頁）をみてください。実は2004年からずっと引き下げが始まっており、2013年に大きな引き下げがあってからも引き下げは続き、2018年からまた引き下げが始まっています。受給者の人にとってみれば、「もうこれ以上、どこを減らせというのか」という声が全国に巻き起こっています。人間らしい誇りを失ってしまう暮らしになっているのが現状です。これが日本の生活保護の引き下げや制度改正の問題です。

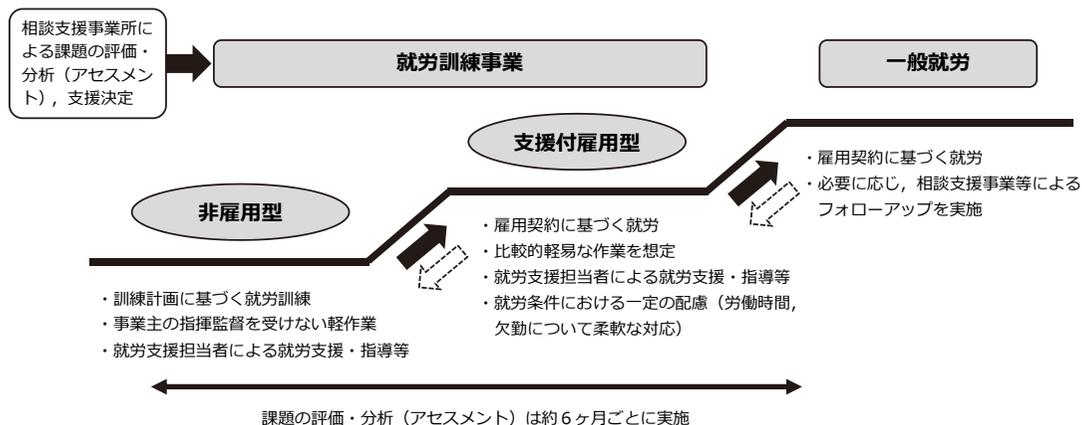
では、もう一つの、生活困窮者自立支援法はどんな役割を果たしているのでしょうか。生活保護に行く手前で、生活保護受給になる前に、援助しようという位置づけになっています。確認すべきは、既に生活に困窮している人を対象とした制度であり、貧困に陥るのを防止しようという制度ではないことです。経済的に困っている人が生活保護に陥る前に支援をして、困窮から脱却してもらうという支援です。生活困窮者が法律上どのような規定になっているかということ、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」です。先ほどの表1では、(A)にあたる人たちです。この人たちが、最低限度以下の生活に陥らないように支援することになっています。なお、生活保護の手前での支援ということですから、(B)の人、さらに(D)の人たちへも支援を広げなければなりません。この人たちへの支援の重要課題は、生活保護の利用につなげていくことです。生活保護によってはカバーできていない、こうした現に困窮している人たちをしっかりと支援するのが、生活困窮者支援制度の本来的役割です。

しかし、対象者規定に関しては、逆に、生活困窮者に狭く限定してしまった、限定を外さないといけないという意見が主流です。昨年6月の法改正で困窮に陥る要因を三つ列挙する文（「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により」）がこの文の前に付け加えられ、これによって対象を生活困窮者に限定しなくなったと言われています。法文がそう読めるかどうかは疑問ですが、いずれにせよ、膨大な数の生活困窮者を直視し、その人たちにしっかりとアプローチしようという議論にはなっていません。

では、経済的に困窮している人たちに対して、どんな支援が行われているかということ、経済的に困っているのだから何らかの経済給付（金銭給付）があるかということ、それはほぼありません。そうではなく、現に生活に困窮している人を、生活保護の手前で、相談援助サービスによって生活困窮をやわらげよう、困窮から脱却してもらおうという援助になっています。経済的に困っているわけですから、実際にお金をどうやって得られるのかということ、働くしかない。就労支援として、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）が用意されています。しかしそれらは最低賃金が支払われない、非雇用型のものがほとんどです。図1（次頁）の中央の雇用型の就労訓練（中間的就労）もありますが、これに対しては補助金が付いていませんから、社会福祉法人などの任意の社会貢献活動に委ねられており、実際には利用者はなかなか増えていません。

このように日本では、一般就労の手前の中間的就労、さらにその手前の就労準備支援事業での支援を試みつつ、生活保護の基準額を引き下げています。先ほどドイツの話をしました。ドイツは日本とは逆に、基準額を引き上げつつ、長期失業・長期受給の人たちに正規の一般就労を提供するという就労支援が試みられています。図1の一番右の、一般就労のところ、社会参加としての支

図1 生活困窮者自立支援法の就労支援イメージ



出所）厚生労働省「新たな生活困窮者支援制度の創設」（2013年）より

援付きの正規雇用を長期受給者に提供するというものです。日本とドイツの対応の違いは顕著です。

ドイツの貧困対策の動向を参照しながら、日本の貧困対策を考えると、次のようなことが日本の改革の課題になると思います。まず、生活保護基準の不当な引き下げを撤回し、引き上げることです。そして、生活保護制度の適用対象も広げる必要があります。先ほどの表1の、(B)の人たち（最低生活以下だが要保護とらない人）は、利用要件を緩め、一定額の預貯金や自動車の保有を認めることで、生活保護の対象とすべきです。生活保護と生活困窮者自立支援制度の共通課題として、長期（無期）の正規雇用の仕事を社会参加のために、提供する必要があります。社会参加の場としての、正規雇用の創出です。それは、「社会参加の場」を提供するだけでなく、「労働権」を保障するためのものでもあります。自治体まかせにするのではなく、労働行政が積極的に関与して全国展開すべきです。そうしたことから、現在の就労訓練事業（雇用型）も自治体福祉行政（だけ）ではなく、労働行政として補助を制度化し拡充することが求められます。さらに、そもそも経済的困窮に陥るのを防ぎ、貧困を予防するための金銭給付が不可欠です。実践型の職業訓練と生活費給付を合わせた制度が必要です。児童扶養手当の拡充や、児童・子ども手当の拡充、住宅手当や最低保障年金の創設など、貧困に陥らないためのしっかりした仕組みを作っていくことが問われていると思います。あわせて、日常生活支援サービス、社会参加支援サービスを、必要な人に権利として保障し、支援のインフラの拡充を図らなければなりません。

3 研究と運動をどのように切り結ぶのか

求められる反貧困運動としては、少なくとも3点、1) 生活保護の改善・拡充と生活困窮者自立支援事業の拡充を重ねて推進する、2) 支援事業団体への補助（だけ）ではなく、生活困窮者の自立支援サービスへの権利保障を求める、3) 最低年金、子ども手当、住宅手当など経済的金銭給付、公正な再分配を求める、ことが挙げられます。子どもの貧困への社会的な関心が高まる中、一方では「学習支援」や「子ども食堂」などの支援活動はとてども広がっています。しかしそういった支援の広



がりが、経済給付を求める運動につながっていない、というのが日本の状況です。

現在代表を務めている貧困研究会という学会の学会誌『貧困研究』（21号、2018年12月）で、運動側・若手支援者・活動家から、反貧困運動の課題について問題提起をしてもらいました。大西連さん（もやい）、渡辺寛人さん（POSSE）、原田仁希さん（エキタス）、仁藤夢乃さん（Colabo）が書いてくださっているので、ぜひご覧ください。

そこで指摘されているのは、反貧困運動と労働運動との結びつきが両方の側から切れてしまっているのではないという指摘です。また、財政制約のもとで支援者の中でも立場の違いが出てきている現状をどう解決していくのかといった指摘がなされています。運動と研究は結びついているけれども、結びつきがきつければきつほど立場が分かれてしまった、評価が違ってしまったのだと思います。そこをもう一度どのように全体的につなぎ合わせていながら連携していけるのかが、貧困問題の視点からみた研究と運動の切り結びの大きな課題になっているのではないかと思います。

さらに、支援の広がりがあっても、経済給付を求める声につながっていないという現状があります。その背景としては、経済給付がないという制度的な枠の中で支援が始まってきていますから、その中でやるしかないという現実もあるでしょう。生活困窮者の支援を実際に始めると、いろいろな問題が錯綜した人を支援することの大変さや大切さに直面する。その人が直面する課題があまりにも大きくて、困難で、若干のお金を出しても解決しないという考えが強くなり、経済給付をしつかりやろうというよりも、この問題にどう対応するかというところに支援者が追われていることもあるかもしれません。

研究の側も、たとえば、子ども手当や最低保障年金という議論が一時期は高まりましたが、それがなかなかうまくいかないまま、しだいに議論が停滞してきたように思います。もう一度、議論を組み立て直す作業が必要です。支援の現場の人が、住宅手当としてはこんな制度が必要だ、こんな子ども手当が必要だと納得し、声を上げてもらえるような提案が研究の側からできてないことが一因なのかもしれません。研究と運動をどう切り結ぶのか、研究の側の課題も大きいです。

おわりに——大原社研100年の歴史から

大原社研は今年100年を迎えましたが、大原社研はこの100年の間にこういった経緯は何度も見てきたのではないかと思います。運動が盛り上がり、それが制度化される。制度化されると、それをめぐって意見の違いが生じて、運動が分裂する。これまでもそういった繰り返しだったのではないかと思います。大原社研100年のこれまでの活動や所蔵資料を通して、そういった歴史を振り返り、それを克服する道を提案することができるのではないかというのが大原社研への期待です。

労働運動というと、労働組合運動をイメージしますが、貧困問題の視点から見ると、たとえば「年越し派遣村」の前後では労福協（労働者福祉協議会）が大きな役割を果たしました。そういった点で、労働者自主福祉運動や労働者協同労働運動など、労働運動全体を見ながら、運動と研究との切り結びを考えていくことも必要なのではないかと思います。

以上、貧困問題の視点からということで私の報告を終わらせていただきます。ありがとうございました。（拍手）