

非正規雇用とワーキングプア

—問題解決に必要な支援・政策・制度改善—

藏富翼

目次

はじめに

1. ワーキングプアとは

- 1.1 ワーキングプアの定義
- 1.2 ワーキングプア規模の推計
- 1.3 保障されていない最低生活
- 1.4 ワーキングプアに対する社会保障の欠如

2. ワーキングプア増加の原因

- 2.1 グローバリゼーションと規制緩和
- 2.2 非正規雇用が貧困に陥りやすい原因
 - 2.2.1 補助労働を想定した最低賃金
 - 2.2.2 日本型雇用から排除された非正規労働者

3. ワーキングプア問題の構造

- 3.1 貧困リスクの偏り
- 3.2 教育格差と貧困の世代間継承

4. これまでのワーキングプア支援・政策とその問題点

- 4.1 日本におけるこれまでのワーキングプア支援・政策
- 4.2 生活困窮者自立支援制度

5. 問題解決のために必要な支援・政策、現行制度の改善

- 5.1 非正規雇用の待遇改善
- 5.2 母子世帯の貧困リスク低減のために必要なこと
- 5.3 生活困窮者自立支援制度の改善
- 5.4 貧困の連鎖の解消

おわりに

はじめに

本論文を執筆した理由は、「失敗」や「人生のレールを踏み外す」ことにより貧困に陥ってしまい不利になる人々が多数存在するという理不尽さに疑問を抱いたからである。研究を進める中で必ずしも本人が失敗や人生のレールを踏み外してしまったわけではなく、本人にはどうしようもないと言える社会構造によってそのような状況に陥ってしまう人々も存在することを知った。その中で筆者が一番注目したのが、題名にもなっている、「働いている」にも拘わらず貧困に陥る「ワーキングプア」という存在である。そのような状況に陥ってしまう原因として一般的には当人の努力不足などの「自己責任」として片付けられがちであるが、実際は生まれた環境など自己責任としようがない要因で貧困に陥ってしまっている。このような理不尽な理由で貧困に陥ってしまう社会構造に疑問を抱き、そのような状態に陥ってしまっている原因、問題点を整理し、それらを解消するために何が必要なのかを示すこと目的とし、この本論文を執筆している。

本論文では、ワーキングプア問題の根本的な原因を「非正規雇用の増加」とする。そしてワーキングプアの概念は、本論文において失業中のものも含めた支援や政策も見ていく都合上、「フルタイムで働いている、あるいは働くとして仕事を探しているにもかかわらず、生活保護基準以下の収入しかないという人たち」（後藤 2011:75）とする。

本文の流れについては、まず 1 章において未だ定義などが存在せず明確に把握されていないワーキングプアの現状を過去の推計を基に明らかにしたうえで、ワーキングプアに関する問題点について整理する。次に 2 章では、過去の推計をもとにワーキングプアが増加傾向にあることを示し、その原因として非正規雇用の増加に言及する。そしてその非正規雇用がなぜ貧困に陥りやすいかについても明らかにする。3 章では、特定の人々がワーキングプアになりやすいことを明らかにし、そこに生じている格差を放置すれば今後もワーキングプアが増え続けるという問題について示す。4 章では、これまで整理してきた問題などに対して今まで日本においてどのような対策が講じられてきたかについて確認すると同時にその効果や問題点を整理する。そして最後の 5 章では、これまで整理した問題点を解決するために必要な支援や政策を海外の例も参考にしながら提示していく。それだけでなく、4 章で整理した現行制度の問題点を解消するために必要な、それらに対する改善案についても言及する。

1. ワーキングプアとは

1.1 ワーキングプアの定義

ワーキングプアとは、言葉通りに解釈すれば働く貧困層であり、働いているにもかかわらず、なおも貧困な人々を指すと考えられる。今日では周知の事実となったそのワーキングプアという存在であるが、実は日本では諸外国に比べて発見が遅れ、近年になってようやく注目された存在である。アメリカやイギリスなどの欧米では、学校を卒業または中退した若年の長期失業、新たに生まれたサービス産業に不安定な待遇で働く女性、母子世帯、移民など

の、従来とは異なる新しい貧困、つまりワーキングプアの存在が 1980 年代など比較的早くから問題となり、注目を集めていた。しかし、日本においては「高度経済成長」と「国民皆保険・皆年金体制」の確立により貧困という問題は解決されたかのように思われ、そのような新しい貧困の発見は遅れた。テレビなどのマスメディアが取り上げたことにより、2000 年代後半になってようやく日本でもワーキングプアという言葉が注目を集め始めた。それが注目を集めた理由としては、今まででは働く気になれば働く場所はいくらでもあると考えられており、働きたくても働けない、あるいは働いているのに貧しいということは想像できなかつたが、現にワーキングプアという問題を通してそのように従来想像できなかつた人々が存在していることが明るみになったからであると考えられる。(岩田 2007:17-25) そのように、仕事はいくらでもあり働いていればなんとかなるというような従来の常識が覆され、なかなか仕事が見つからず、働いていても貧しいというワーキングプアの存在が今や周知の事実となったのである。

現在では、当たり前となったワーキングプアという存在には、実は明確な定義や行政的な定義が存在しない。そもそもワーキングとは週にどのくらい働いている状態なのか、プアとはどれくらい貧しい経済状況であることを言うのかなど明確に示されておらず、そのため正確な統計も存在せず、有効な政策も行われていない。(駒村 2009:45) 明確な定義が存在しないため、ワーキングプアには「現に働いているものの貧困の状態にある」という狭義の定義と「現に働いてはいないが、働くことができるものの貧困状態にある」という広義の定義の 2 つが存在するという見方もある。(五石 2011:127) ワーキングプアという言葉自体に「働いている」という意味が含意されているように見えるが、広義の定義にあるように失業中だが労働可能で求職中の者というように、現に働いていない者も含めるという見方も存在している。本論文においてワーキングプアの問題に対する解決策として、後に失業中の求職者に対する支援や政策も見ていく都合上、本論文中で用いるワーキングプアの定義を「フルタイムで働いている、あるいは働くとして仕事を探しているにもかかわらず、生活保護基準以下の収入しかないという人たち」(後藤 2011:75) というように、求職中の失業者も含めた広義の定義を前提とする。

1.2 ワーキングプア規模の推計

1.1 で示したようにワーキングプアには明確な定義が存在しない。そのため、日本においてどれだけワーキングプアに該当する人々が存在するかを示す公的な統計も未だに発表されていない。しかし、数々の研究により、未だ明らかになっていないワーキングプアの現状を推計により把握しようという試みが行われてきた。彼らはワーキングプアに関連すると考えられる資料や統計から、日本にどれだけワーキングプアが存在するかを推計した。明確な定義が存在せず、それぞれもとにした調査やデータが異なっていたり、用いる貧困の基準などが異なっていたりするため、結果にばらつきが生じてしまっている。駒村 (2009:45-46)によると、ワーキングプア率の推計は 2000 年前後で、高くて 47%、低くて 6% というように研究者によって大きく異なっている。

ここからはワーキングプア規模の推計の代表的なものの一つを見ていくことにより、日

本におけるワーキングプアのおおよその規模の把握を試みる。筆者が参照したワーキングプア規模の推計の中で比較的新しい、後藤（2010）の概要と結果を説明する。1.1において求職中の失業者も含めると述べた通り、これから紹介する推計には失業中または求職中の者も含まれている。以下が推計の概要と結果である。

後藤（2010:16-17）によると、2007年の就業構造基本調査¹を用いて、ワーキングプア世帯の推計を行っている。この推計においては、ワーキングプアの定義には「その世帯が貧困線以下の世帯収入であるという要件と、一定の条件をみたす労働力に属する世帯員が一人以上いるという要件が必要である」と述べられている。ここでいう一定の労働条件をみたす労働力とは、フルタイムで就労する者、あるいはフルタイム職を求職している者を想定している。それにあたる人々の数を把握するため、世帯収入の情報とフルタイム労働力かどうかの情報が提供されている就業構造基本調査を用いている。貧困の基準としては生活保護世帯の最低生活費の世帯人数別全国平均値を示した「被保護者全国一斉調査」²を用いている。その調査の2005年の結果を「貧困基準①」とした。しかし、それでは勤労者の支払う税や社会保険料、医療費など勤労に伴う多額な経費が含まれていないため、先ほどの基準①を1.4倍した基準②を用意した。そして「給与所得控除」を加えた基準③も用意した。それらを踏まえたうえで、2007年の就業構造基本調査から算出された貧困世帯の割合は、基準①で6.6%、基準②で15.7%、基準③で18.7%という結果であった。この推計から2007年時点でのワーキングプアは少なくとも6.6%、多くて18.7%存在することが分かった。

1.3 保障されていない最低生活

少なくとも6.6%以上と聞くと、その規模が大した問題ではないように思えるかもしれない。しかし、6.6%でも働いていながら生活保護基準以下の人々が存在する時点で既に十分な問題である。その主な問題点は、ワーキングプアの推計の際に用いられる基準のほとんどが生活保護基準をもとにした最低生活基準であるという点である。

そもそも生活保護とは、日本国憲法25条で規定されている生存権を保障するものである。「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。」というのが第1項であり、これが生存権の「根拠規定」であるとされている。そして第2項では「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」というように国が貧困者の生活を保障しなければいけないことが示されている。

（金子 2017:146-147）この生存権については、「国の責務の宣言（努力義務）」であるという見方もあるが、近年では第25条が「国に立法・予算を通じて生存権を実現すべき法的義務を課している」とする「抽象的権利説」が通説的見解とされており、やはり国が守らなければならない義務であるという見方が一般的である。（葛西 2011:34-39；金子 2017:148）

働いているにも関わらず生活保護基準以下の生活を送っている人が少なからず存在することは、働いても「健康で文化的な最低限度の生活」が送れず生存権が脅かされてい

¹ 総務省統計局,2007,「平成19年就業構造基本調査」

² 厚生労働省,2005,「平成17年被保護者全国一斉調査」

る人々が多く存在していることと同義である。生存権は日本国憲法によって保障されており、本来ならば国民は働いているか働いていないかに関わらず生活保護を受ける権利がある。そもそも「国民の生活保護を受ける権利は無差別平等に保障されている。」(岩永 2018:18)

そのため、生活保護基準以下の生活を送っている人々には、たとえ当人が働いている、もしくは働く能力をもっていたとしても国が生活保護基準に達しない不足分を保障しなければならない。しかし、実際には生活保護の捕捉率は非常に低く、働いている人々に対してはほとんど生活保護が適応されていないという現実がある。五石 (2011:40-42) の「慶應義塾家計パネル調査」³に基づく推定によれば、2007年において、「ワーキングプア世帯に占める生活保護受給世帯」の割合は4.6%にすぎず、ワーキングプアの95%以上が生活保護を受けられていないことが示された。つまり、ほとんどのワーキングプアは、生活保護基準に達していても、生活保護を受けられていないのが現状である。

以上のように、本来ならば国が保障しなければならない最低生活を送っていない人々が一定数存在しているという時点で十分に問題と言えるのである。

1.4 ワーキングプアに対する社会保障の欠如

1.3では、働いていながら最低生活基準以下の生活を送っている人々が一定数存在するにもかかわらず、捕捉率が非常に低くほとんどが生活保護を受けておらず、最低生活が保障されていないという事実を確認した。かといって他の支援や政策によりワーキングプアが救済され、彼らの最低生活が保障されているかというと、そうであるとは言い難い。一応日本において生活保護以外にもワーキングプアに対する支援や政策は存在するが、それらはワーキングプアの人々の最低生活や生存権を保障するのに十分であるとは言い難い。それらの多くが、本来ならば生活保護を受けなければいけない生活保護基準以下の人々に生活保護を受けさせないようにしたうえで就労による自助を促し、公的扶助の給付抑制を行う「ワークフェア」のかたちをとるものである。(小林 2010:182-195;金子 2017:159-162) それに加えて日本では働いていないことを問題視し、失業や生活保護の増加に対して働くことを促す「自立支援策」が講じられている。しかし、本当に問題であるのは働かないことではなく、「働いても貧困から抜け出せない構造」である。(岩田 2017:295) このように本質的な問題解決を避け、本人のやる気のなさや怠惰を問題に論点をすり替え、行われてきた支援や政策を4章において、後ほど詳しく見ていく。しかし、それの中には、有効に活用すれば現在のワーキングプア問題を緩和できるものもあると考えられるため、その点についても後ほど詳しく確認する。

2. ワーキングプア問題の構造

2.1 グローバリゼーションと規制緩和

³ 慶應義塾,2005,「日本家計パネル調査（KHPS）第2回（KHPS2005）調査」

先ほど 1.2 において公的な定義や統計が存在せず把握が難しいワーキングプアの規模を比較的新しい推計である後藤(2010)を用いて、おおまかに把握した。その他の推計からは、規模だけでなくワーキングプアが増加傾向にあることも確認できる。駒村(2007:52-53)によると、この推計においては「生活保護制度の最低所得水準以下で生活し、生活保護を受給していない就労世帯」を対象としており、その世帯を「ワーキングプア・ボーダーライン層世帯」と称しており、その割合を示している。1984 年と 1999 年の「全国消費実態調査」⁴の個票データから最低生活基準を算出し、それを下回る世帯数をカウントした結果、ワーキングプア世帯・ボーダーライン世帯は 1985 年で 2.8%、1999 年で 5.46% と増加していることが分かった。それに加えて、後藤(2011:120-121)によると、1997 年、2002 年、2007 年の就業構造基本調査⁵を用いて算出された勤労世帯中のワーキングプア世帯の比率は、1997 年から 2007 年の 10 年間で 12.8% から 19% に増加した。ワーキングプアは公的な統計などによりまだ実態がつかめていない現状ではあるが、これら 2 つの推計から確実に増加したことが確認できる。

駒村(2009:14-16)によると、このようにワーキングプアが増加した理由としてグローバリゼーションによる産業構造の変化と規制緩和が挙げられている。まずグローバリゼーションであるが、これにより日本の産業構造が大きく変化した。従来は高校を卒業すると地元の企業へ正社員として採用され安定した職を得ることができるという「教育と職業の橋渡し」的な高校の役割が存在していた。しかし、グローバル化によって国境を超えて「人」、「モノ」、「金」が自由に行き来できるようになると、人件費の安い中国やインドなどの新興国で生産された安価な製品が市場に出回るようになり、その結果、国際競争が激化した。その流れの中で日本の製造業においても、コストを抑え競争力を高めるために、安価な労働力を求めて工場の海外移転が進んでいった。それにより高校の「教育と職業の橋渡し」的な役割が失われ、卒業後に無職になる者やフリーター、つまり非正規雇用に従事する若者が増加した。もう一つワーキングプアの増加の原因として考えられるのが、人件費削減のために行われた規制緩和である。低成長、グローバル化、サービス業拡大や IT 化による産業構造の変化に対応するため日本経団連は「雇用ポートフォリオ」にて労働者を「長期蓄積能力活用型グループ」、いわゆる正規労働者、「有期雇用の高度専門能力活用型グループ」、「有期雇用の雇用柔軟型グループ」いわゆる非正規労働者の 3 つに分けるという提案を行った。この中でワーキングプアの増加に大きく関わるのが「有期雇用の雇用柔軟型グループ」つまり非正規雇用である。経済の状況によって必要な時に必要なだけ調達でき、かつ解雇もしやすいという雇用の調整弁として非正規労働者を活用できるような規制緩和を政府に求めた。それが労働者派遣法の改正につながり、不安定な非正規雇用の増加が加速した。制度成立当初は、「リストにあげられた限定された業種にしか派遣を認めない」という「ポジティブリスト方

⁴ 総務省統計局,1984,「昭和 59 年全国消費実態調査」

総務省統計局,1999,「平成 11 年全国消費実態調査」

⁵ 総務省統計局,1997,「平成 9 年就業構造基本調査」

総務省統計局,2002,「平成 14 年就業構造基本調査」

総務省統計局,2007,「平成 19 年就業構造基本調査」

式」をとっており、労働者派遣が認められるのは通訳やソフトウェア開発などの専門職種に限られていた。それが 1999 年に「リストにあげた業種には派遣を認めない」となり原則自由化され、2004 年には製造業への派遣が解禁された。このような規制緩和により、一気に非正規雇用が増加し大量のワーキングプアが生み出された（駒村 2009:47-48）

その結果、正社労働者数が減少し、非正規労働者数は急激に増加した。総務省の「労働力調査」⁶によると 1997 年から 2007 年の 10 年間において正規労働者は 419 万人減少し、それに対して非正規労働者は 574 万人増加した。正規雇用から非正規雇用への「雇用代替」が急速に進んだのである。（湯浅 2008:21）

2.2 非正規労働者が貧困に陥りやすい原因

2.2.1 補助労働を想定した最低賃金

2.1において非正規雇用の増加がワーキングプアの増加につながったと言及したが、本節では非正規雇用の増加がワーキングプアの増加につながる理由について説明する。まず、そのように考えられる理由として挙げられるのが非正規雇用の低収入と不安定さである。

日本における非正規雇用は基本的に低待遇であるため、低収入の者が多い。そもそも日本の最低賃金は「生計費原則」を取っておらず、パートや学生アルバイトなどを対象に想定した「補助収入」として設定してある。そのため、最低賃金では生活に必要な金額を満たすことはできない。例えば、仮に時給 1000 円だとしてもフルタイム稼働で年に 2000 時間働いても収入は 200 万円である。これは生活保護基準で 20 歳が単身で暮らす場合の生活保護基準を一応は超えているが、「公租公課分」、「勤労控除」、「交通費」などの生活保護を受給している際は本人が負担する必要のない分を含めると 260 万円から 280 万円の税込収入がなければ生活保護基準が想定する生活を送ることはできない。そのため「補助収入」を想定した最低賃金では、生活は維持できず高い確率で貧困に陥ってしまうのである。（後藤 2011:53-55）

このように非正規雇用＝低賃金の補助労働という構造となった原因としては、日本で主に高度経済成長を支えてきた「日本型雇用」の影響が大きいと考えられる。その日本型雇用の特徴の一つとして、正社員として企業に雇われて働く男性が妻子を食わすという「男性世帯主モデル」を標準としている点が挙げられる。そのため、男性正社員の妻や子は主婦パートや学生アルバイトとして働くにしても、家計補助として扱われ低待遇で雇われた。たとえ賃金が低くとも世帯の中に他に男性正社員という稼ぎ手がいるため、特に問題はなかった。

（大沢 2010:22-23）確かに 1970 年代から 90 年代にかけて、そのように非正規雇用は家計補助の主婦パートを中心として拡大したが、1998 年以降は非正規雇用の増加分の 6、7 割がパート、アルバイト以外の契約労働者、派遣労働者、請負労働者となっている。もはや家計補助ではなく、「自分自身または自分と子どもを養っている」非正規労働者が増えたのである。「補助収入」を想定している賃金は普通の世帯では全く足りないため、世帯主で非正規

⁶ 総務省,1990-2001,「労働力調査特別調査（2月調査）」

総務省,2002-2007,「労働力調査詳細結果（1-3月平均）」

雇用として働いている者の多くが貧困に陥った。(後藤 2011:143-144)

以上のように、日本型雇用の典型から外れた非正規労働者は、もはや家計補助ではないにとかかわらず「補助収入」を想定した待遇で雇われているため、ワーキングプアになりやすいのである。

2.2.2 日本型雇用から排除された非正規労働者

非正規雇用がワーキングプアになりやすい理由のもう一つが不安定さであるが、これにも同じく日本型雇用が影響している。日本型雇用」のその他の特徴として経験やスキルの乏しい学校卒業直後の者を職種別、熟練度別でなく採用するという世界的に見てもまれな「新卒一括採用」を行っていることが挙げられる。そのような、ほとんど経験がなく雇われる正社員は、さまざまな部署を経験したり、子会社に出向したりすることを通して企業によって訓練され、スキルを得ることができる。それに加えて、終身雇用というように正社員を長期的に雇用し、その社員に年功型賃金というかたちで賃金の上昇を保障しているという点も日本型雇用の特徴である。長期的に自身のスキルを磨くことができるうえ、それに伴い賃金も上昇するため、企業に雇われている限り、安定した生活を送ることが可能となる。しかし、非正規労働者はそのような企業内にて人を動かし育てていくという仕組みから除外されており、一度その企業を辞めると他の企業に行かなければならなくなる。仕事場を点々としなければいけないため、スキルが身につかない。そのため、年功型賃金や長期的な雇用という恩恵に与れない。(後藤 2011:39-40, 177) そのように年功序列賃金を特徴とする日本型雇用から除外されることによって生まれる賃金水準の格差は深刻である。駒村 (2009:42-44) によると、「平成 19 年版労働経済白書」⁷において、フルタイムの常用労働者である一般労働者の賃金カーブとフルタイムの派遣社員・契約社員などの正規労働者以外の者の賃金カーブを比べると圧倒的な差が存在することが示されている。正規労働者の賃金カーブは 50 代前半まで増加するかたちでカーブを描いているが、非正規労働者の賃金カーブは年齢が上がってもほとんど上昇しないかたちになっている。このような格差の要因として、勤続年数が長くなることによって賃金が高まる効果である「勤続の評価要因」、長期勤続者が増えることによって賃金が高まる効果である「長期勤続者の構成要因」があり、その他にそれらで説明できないような「その他の要因」が存在する。特にそのような差は 40、50 歳において最大となっている。それらの差の中で「その他の要因」による賃金格差は説明不能なものとなっている。つまり、正規労働者には説明不可能な要因で年齢が上がるにつれて賃金の上昇があるが、それに対し非正規労働者は年齢が上がっても賃金カーブがフラットなままで賃金の上昇が見込めないのである。非正規雇用では日本型雇用の特徴の一つである終身雇用による長期的な雇用や年功型賃金による恩恵を受けられることによって、待遇の面で正規労働者と非正規労働者の間には非常に理不尽な格差が生まれていると言える。

長期的雇用の恩恵を受けられないということは、賃金の面だけでなく当然、雇用期間においても正規労働者と非正規労働者の間で格差が存在する。非正規労働者の中でも特に派遣労働者は雇用期間が非常に短くとても不安定である。2006 年度の労働者派遣契約の期間に

⁷ 厚生労働省,2007, 「平成 19 年版労働経済白書 (労働経済の分析)」

について見てみると、「一般労働者派遣事業」においては3ヶ月未満が81.8%、6ヶ月未満が94.2%であり、半年未満が9割を占めていた。「派遣元が常用雇用している労働者を派遣する」かたちをとる「特定労働者派遣事業」においては、3ヶ月未満が17.7%、6ヶ月未満が43.2%となった。このように多くの派遣労働者の契約期間は非常に短く、簡単に失業者になり得るため、非常に不安定だということが分かる。それに対して正規労働者は上記の通り日本型雇用の特徴である終身雇用によって長期的な雇用を保障されている場合が多いいため、雇用期間においても非正規労働者と正規労働者の間では格差があるのは明らかである。(駒村 2009:44)

以上のように日本型雇用の特徴である長期的な雇用から排除された非正規雇用の仕事内容は基本的に訓練しなくてもできる単純労働であり、そのためキャリアの上昇が期待できず、非正規雇用は「キャリアの幅や広がりが限られた就労形態」と言える。例えば、パートとして働く女性にとっては、その仕事の経験が独身時代から子供が大きくなってからのキャリアをつなぐ「キャリアブリッジ」として機能しない。そのため、実際パートから正社員になった者は、たったの25%にすぎない。(大沢 2010:66-68)

以上のことから、非正規労働者は日本型雇用から排除されており、長期的な雇用による経験の積み重ねが期待できないうえ、理不尽な理由で年功型賃金の恩恵を受けられず、スキルアップやキャリアアップが望めないことが分かった。そのように非正規雇用ではキャリアの上昇が望めないために、駒村(2009:41)において述べられているように、なりやすいが抜け出しにくい「片道切符」のようなものであると言える。地位の上昇が望めず貧困が固定化するため、このような非正規雇用の増加がワーキングプアの増加につながっているのだと考えられる。それに加えて、ここまで述べてきたような格差をこのまま放置していれば、それが「階層」と化し「相互不信」を生み、「社会連帯感」を崩壊させることも考慮すべきである。そもそも人が互いに助け合うことができる条件とは「困った人と立場を入れ替わったら、どういう助けをして欲しいか」という「想像力」が人々の間にあることである。しかし、貧困の固定化が進み、社会が分断して階層化してしまうとそのような人々が互いに助け合うために必要な想像力がなくなってしまう。他人を思いやることのできる余裕がない社会では、安定性と活力のある社会を築くことができないため、固定化や階層化が深刻化する前に以上のような格差を是正すべきである。(駒村 2009:178)

3. 増え続けるワーキングプア

3.1 貧困リスクの偏り

これまでワーキングプアが増加傾向にあることやその原因をみてきたが、その増加は緩和するどころか何か有効な対策を講じない限り、今後も止まらないと考えらえる。その原因の一つが先ほども述べた「貧困の固定化」、「社会の階層化」であり、ここではその原因やそれが及ぼす影響について詳しく見していく。

貧困の固定化、社会の階層化に大きく関わる要因として、まず特定の層への「貧困リスクの偏り」という問題について説明する。貧困は誰にでも等しく存在するリスクであると思わ

れがちだが、そうであるとは言い難い。日本においては標準型から外れた人生を選択すると貧困リスクが上昇し具体的には、主に「就業形態」、「婚姻形態」、「世帯類型」などが標準モデルから外れてしまうと貧困の結びつきが強くなると言われている。(岩田 2007:92-93)

岩田 (2017:296) によると、内閣府において 2010 年に発表された「生活困難を抱える男女に関する検討会報告」⁸の委員を務めた阿部彩によって、2007 年の「国民生活基礎調査」⁹を用いて算出された性別や年齢別の相対所得貧困率においては、貧困率が高い順で、母子世帯の母、その子ども、女性高齢単身世帯、男性高齢単身世帯、働く年齢の女性単身世帯、男性単身世帯という結果となった。この結果から、貧困リスクは上記の日本型雇用が想定する標準モデルから外れた、母子世帯、女性、高齢者などに偏っていることが分かる。必ずしも標準型モデルを外れた人生を主体的に選択したわけではなく、性別や母子世帯や高齢単身世帯のように離死別などの要素によっても貧困の結びつきが強くなってしまうのである。

ここからは、そのように日本型雇用の標準モデルから外れた人々に実際、どのような差が生まれているかを確認する。まずは男女における差である。後藤 (2011:10-12) によると、「労働力調査」¹⁰での 15 歳から 24 歳の学校を卒業している非在学人口における正規労働者の割合は、1990 年では男性が 90% 以上、女性も大差なく約 88% とほぼ 9 割であった。しかし、2005 年以降、男性が 70% 台、女性で 60% 台となった。正規労働者の割合が男女ともに低くなっただけでなく、男性の方が正規雇用の割合が高いという差が生まれてしまっている。男性の方が正規労働者になりやすく、その点で見れば、男性の方が有利であると言える。それに対して失業を含む無業と非正規の比率は上昇しており、1990 年代まで男性が約 20%、女性が約 30% であったのが、2002 年以降高止まりし、男性が 44%、女性が 54% となっている。ここでも男女間で差があり、男性より女性の方が非正規雇用の割合が高く、ここから女性の方が非正規労働者になりやすいということが分かる。

女性に対して貧困リスクの偏りがあるのが確認できたが、女性の中でも特に深刻であるのが、先ほどの岩田 (2017) において紹介されていた阿部彩による調査の結果から見て分かるように、母子世帯の貧困である。一番貧困リスクが高いのなら、ほとんどが子育てに忙しく働くことができていないのかというとそうではなく、実際にはほとんどの母子世帯の親は働いている。厚生労働省による平成 28 年度の「全国ひとり親世帯等調査結果報告」¹¹によると母子世帯は 81.8% と非常に高い割合で就労している。そのように母子世帯のほとんどが働いているが、その収入は決して高くない。平成 27 年度において、生活保護の給付、児童扶養手当、就労収入、別れた配偶者からの養育費、親からの仕送りなどすべて含めた収入の額であるの平均年間年収は、母子世帯の母自身で 243 万、母自身の就労収入だけでみると

⁸ 内閣府男女共同参画局,2010,「生活困難を抱える男女に関する検討会報告書」

⁹ 厚生労働省,2007,「平成 19 年国民生活基礎調査」

¹⁰ 総務省統計局,1985-2010,「労働力調査」

¹¹ 厚生労働省,2016,「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000188157.pdf> (2021.12.15)

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000188167.pdf> (2021.12.15)

200万、同居親族の収入も含む母子世帯（平均世帯人数3.31人）では348万となっている。どれも平成22年度の調査よりも高くなっている、改善傾向にあるように見える。しかし就労している母のうち「パート・アルバイト等」となると平均年間就労収入は133万円まで下がり、「正規の職員・従業員」である母の30.3%が年間就労収入200万円未満であるのに対し、「パート・アルバイト等」では86.4%まで高まる。母子世帯の貧困率ではなく、父子なども含む「一人親世帯」の貧困率になってしまふが、厚生労働省による平成25年度の「国民生活基礎調査」¹²によると子どもがいる現役世代で大人が一人の場合、平成24年で貧困率が54.6%と非常に高くなっている。そのような状態に陥っているにも関わらず母子世帯の被生活保護率は非常に低く、（岩田2017:292-293）によると、2000年では母子世帯のうち保護を受けているのが13%、2010年では15%と、ほとんどの母子世帯が保護を受けていない。そのように、ほとんどが働いているのもかかわらず収入が低いため、一番貧困リスクが高くなってしまっているのである。

母子世帯がそのような状態にある原因としては、子どもがいるために休みがちになるから「使いものにならない」というような雇用主の偏見などにより労働市場において地位が低いことが挙げられる。（岩田2007:148-149）そのため、職場の理解、親の助けなどがない限り、正規雇用から排除されてしまい、フルタイムで働くことができず、低所得で不安定になってしまふのである。（大沢2010:120-121）つまり、母子世帯に対して顕著な貧困リスクの偏りがあるという問題もまた「非正規雇用」が大きく関係しているのである。

中卒、場合によっては高卒も含む低学歴と貧困の結びつきが強い。そもそも今の日本は高校進学率、大学進学率とともに、これ以上伸びないほど高い「高学歴社会」となっており、その内で大卒と非大卒は社会的な地位の格差を表す境界線のようになり両者の二極化が進んでいる。そのため、ここで言う低学歴は非大卒である高卒も含む。（岩田2007:141-145）その両者の間に存在する格差を「大学・大学院卒」と「中卒と高校卒」、それぞれの非正規・無業の比率を男女で比較して確認する。まず男性は、「大学・大学院卒」で3割強、「中学・高校卒」で4割強と学歴格差は一割ほどである。それに対して女性は「大学・大学院卒」で3割、「中学・高校卒」で6割強と3割以上の差が開いている。（後藤2011:128）ここから、大卒と中卒・高卒の間に差があるので確かであるが、その中においても特に女性が、より非正規・無業になりやすいことが分かる。

以上のことから、貧困は誰にでも存在するリスクとは言い難く一人親世帯（特に母子世帯）、女性、低学歴など特定の人々と結びつきやすくリスクに偏りがあることが分かった。そのような貧困に結びつきやすい人々が少なからず、スキルアップやキャリアアップの難しい非正規雇用として働いているため、彼らの貧困が固定化されワーキングプアが減らずに増え続けると考えられた。

3.2 教育格差と貧困の世代間継承

¹² 厚生労働省,2013,「平成25年 国民生活基礎調査の概況」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf> (2021.12.15)

貧困リスクを被るのは当人だけではなく、子どもがいる世帯の場合はその子どもも、また貧困に陥るリスクが高い。そのため、貧困の固定化、階層化の問題は当人だけの問題ではなく、その子、つまり次の世代にも関わる問題である。実際、子どもが貧困世帯出身であるため高等教育を受けられず、中学卒業後、フリーターや無職となり貧困が次の世代にわたって繰り返されることが多く、中には家計を支えるためにアルバイトをしながら定時制高校に通う生徒も存在している。そのような状況は「貧困の世代間継承」などと呼ばれている。(金子 2017:45) ここでは、それを引き起こす主な要因である教育格差という問題について確認していく。

そもそも日本における子どもの貧困はどのくらいなのだろうか。後藤(2011:118)によると、2000年の「国民生活基礎調査」¹³を使用したユニセフによる推計¹⁴においては、日本の子どもの貧困率は14.3%であると示された。用いられている基準が低すぎるため、これでも過小評価であるらしく相当深刻であることが分かる。実際、日本において子どもの貧困率は上昇しており、国際的にみても、日本は子どもの貧困率が高くなっている。それに加えて、生活困窮を理由に学用品や給食費等の援助を受ける「就学援助児童」が急激に増加していることから見ても、子どもの貧困が深刻化していることは明らかである。具体的にその就学援助受給者は、2004年度においては134万人であったが、これは2000年から見て37%の増加、1995年からでは70%近い増加である。「子どもの育った環境が、子どもの将来に決定的な影響を与える」ため、このような貧困の環境で育った子どもは、将来の貧困リスクを高める教育格差という問題に直面する。これが先ほど述べた貧困の世代間継承に大きく関わっていると考えられる。(駒村 2009:141-150) それについて以下で確認していく。

教育格差という問題についてであるが、その現状は学力において顕著に表れている。山野(2017:95)によると、「社会階層の違いと勉強時間と学力をみた調査」¹⁵において、社会階層の低い家庭において、勉強時間を見た際に最も勉強している子どもの学力は、社会階層が高い家庭において勉強時間が0時間という全く勉強していない子よりも下であった。これにより「学力は個人の努力ではなく社会の問題であること」が明らかとなった。

そのように社会階層が低い、または低所得世帯の子が学力的にマイナスの影響を受ける理由としては「投資モデル」と「家族ストレスモデル」が考えられる。(Conger and Donnellan 2007; Cooper and Stewart 2013; Mayer 1997; 卯月 2018:135) まず「投資モデル」とは所得が高いほど教育費だけでなく、書籍、教材、玩具、文化的体験、住環境、近隣環境、食事などに多くの投資するため、子どもの発達や学習が促されやすいということであり、反対に低所得で、それらへの投資が十分に行えない場合、子どもの発達や学習において不利になってしまうということである。(卯月 2018:135) 現代では、子どもの発達に関わる教育や文化活動が市場化されている。そのため、貧困世帯にいる子どもは塾や習い事に通って、市場化された教育、文化活動を享受することが難しい。それだけでなく、そのような教育、文化活動が受けられないがために、他者との関係性が狭まり、孤立やひきこもりにまで至ることもある。

¹³ 厚生労働省,2000,「平成12年 国民生活基礎調査」

¹⁴ Child Poverty in Rich Countries 2005, Unicef, p23.

¹⁵ 国立教育政策研究所 2014 「教育環境の国際比較－O E C D国際教員指導環境調査(TALIS) 2013年調査結果報告書」

そのような教育や文化活動を通した教養的、文化的体験を行わなければ、知性や感性を磨けず、成人後の行動パターン、ライフスタイルだけでなく健康、ふるまい、意欲、言葉づかいにまでも深く影響を及ぼしてしまう可能性もある。(松本 2008;山野 2008;子どもの貧困白書編集委員会 2009;金子 2017:45-46) それだけ不利になってしまふため、教育や文化活動に投資を行うことは非常に重要であるが、先ほども述べた通り、低所得の家庭では、そのような教育、文化活動への投資を満足に行うことができるのが現状である。後藤 (2011:123-124) によると、2004 年の「全国消費実態調査」¹⁶を用いて貧困または低所得の夫婦と子 2 人の労働者世帯の家計を概観した調査において、長子が小学校か中学校に通う世帯においては、年収が低いほど、住宅費、水道光熱費、医療費などへの支出が大きくなり、反対に教育費、教養娯楽費、被服費などが収入水準で想定されるものよりも少なくなるという結果となった。つまり、生活費を貯うのに手一杯で、教育費や教育娯楽費など子供の発達や学力に関わる部分に十分に投資できないのである。このように子どもの発達に関わる教育や文化活動に、満足に投資できないために生まれる不利が「投資モデル」にもとづく子どもの教育格差として説明できる。

そして「家族ストレスモデル」とは、「低所得による生活苦、失業や離死別による収入源の喪失、借金などによって親が心理的ストレスを強く感じるために、育児や親子関係、家庭の雰囲気や学習環境にダメージを与え、結果として子どもの発達や学習にもマイナスの影響が及ぶ」ということである。(卯月 2018:135)

以上のことから、低所得であることにより満足に教育や文化活動に投資できること、貧困によるストレスで家庭が学習できる環境でなくなることが子どもの学力における格差の主な要因であることが分かった。

今まで学力について見てきたが、進学率においても顕著な格差が存在する。それを確認するために、まず生活保護世帯における教育格差について見ていく。以前は高等学校への進学が必要最低限のものではないと見なされ、生活保護に高等学校等就学費が計上されていなかったが、2005 年から計上されるようになった。しかし、全世帯と比べれば依然として高校進学率は低く、2016 年では全世帯における高校進学率が 98.9% であるのに対して、生活保護世帯では 93.3% である。それに加えて生活保護利用世帯の大学進学については未だ保障されておらず、生活保護世帯における 2016 年時点の大学等進学率は、たったの 19% である。それに対して全世帯では大学進学率は 52.1% であるため、圧倒的な差があることがわかる。そのように大学進学を保障していない生活保護制度においては、高校卒業後は別世帯として扱われ、稼働能力を活用すべきだと判断されるため、保護費は支給されない。そのため、アルバイトをして生活費や学費を稼いだり、奨学金を借りたりしなければならない。(岩永 2018:55-57) そのような境遇において貸与型奨学金や 2017 年に新設された給付型奨学金を利用する手もあるが、貸与型は、「借金を背負うという重い決断」と同義であるため受給をためらわせ、また給付型は選別主義をとっているため、推薦基準があり不利な貧困層は、たとえ意欲があっても、まず利用することができない。(白川 2017;卯月 2018:141-142)

そのように大学に進学できない子どもが多いということは将来、非正規労働者になる子どもが多いことを示している。先ほど、3.1 にて確認したように、「大学・大学院卒」と「中

¹⁶ 総務省統計局,2004, 「平成 16 年全国消費実態調査」

卒と高校卒」の男女における非正規・無業の比率を見ると男性では、「大学・大学院卒」と「中学・高校卒」では1割ほどの学歴格差があり、女性では3割以上もの差が開いている。

(後藤 2011:128) このように、大学や大学院に進学できないことにより、非正規労働者になりやすく貧困に陥りやすくなってしまい、貧困が次の世代に継承されてしまうのだと考えられる。そのような環境に置かれている子どもが将来、自分も親と同じように生活保護を受給するというケースもある。駒村 (2009:142) によると、「親子あるいは三世代で生活保護を受給している世帯も少なくない」という。他にも、ベテランのケースワーカーが担当した母子世帯の生活保護受給者の娘に将来何になりたいかと聞くと「とりあえず生活保護を受ける」という回答が返ってきたこともあるという。(駒村 2009:147)

以上のことから、世帯の貧困が子どもの学力や進学率に大きく関係することを確認できた。低学歴という貧困リスクを負いやすい不利な立場を次の世代にも引き継がせてしまうことで貧困を増やし続ける貧困の世代間継承が起こってしまい、これによってもまたワーキングプアが増え続けると考えられた。

4. これまでのワーキングプア支援・政策とその問題点

4.1 日本におけるこれまでのワーキングプア支援・政策

これまで、ワーキングプアの原因や様々な問題点について見てきた。主に3章で確認したようにワーキングプアは減らずに増え続ける条件がそろっている。そのため、このまま放置し続ければ手の付けられない規模のものとなりかねない。この章では、そのような重大とも言うべき問題に対して、日本において今までどのような支援、政策が行われてきたか、そしてその効果や問題点について見ていく。

これまでの日本におけるワーキングプアへの支援・政策については自立支援というかたちで求職中の者向けの支援が行われてきた。小泉政権以降、2003年「若者・自立挑戦プラン」、2004年「ジョブカフェ」、2005年「若者自立塾」などの支援が行われてきた。第一次安倍内閣以降では「ジョブ・カード制度」、「就労支援戦略」として「福祉から雇用へ推進五か年計画」が打ち出された。それらは公的扶助を受ける者に、セーフティネットを確保させつつ、できるだけ就労による自立や生活の向上を促すものであった。(五石 2011:56-60) これらの政策の効果についてであるが、参加者の数は公開されているが、実際にどのくらい就職できたなどについては明らかにされておらず、統計的に検証する方法も存在しない。つまり、どのような効果をもたらしたのかが分からず状態である。(駒村 2009:59) そのため、こうした政策の効果は参加者や発行件数で確認するしかない。ジョブ・カードと職業能力形成プログラムの発行件数と参加者から見た実績は以下の通りである。

ジョブ・カードの当初の目標としては発行件数10万、職業能力形成プログラムの目標としては受講者5万4千人となっていたが、それには全く届かず、2008年の4月から8月にかけてジョブ・カードは発行件数1万3千、プログラム受講者は1万4千人にすぎず、有期実習型訓練では、わずか34人と目標を大きく下回った。この結果には厚生労働省も「極めて低調」と認める他なく、ほとんど効果がなかったと言える。(五石 2011:60-61)

このような芳しくない実績だけでなく、内容や方針自体にも多くの問題点がある。ここからはそれについて確認していく。まず上記の支援・政策は機能が似通っており、容易に区別ができない。それに加えて、縦割りにより断片的で規模が小さく安定していないうえ、相互の連帯を欠いているため、複合的な問題を抱えた困難度の高い若者に対して効果を上げられなかった。そもそも問題点を働けない状態にあることではなく、働く気がないニート、フリーター本人の「やる気の無さ」としていたため、彼らのやる気を出させ、心を鍛えるという点に重点を置いていた。合宿形式の就労支援である「若者自立塾」がその典型である。働く気がないとされているニートやフリーターには発達障害の者が多く、働けない状態であるため無理に就労させるのは明らかに逆効果である。それにもかかわらず、福祉的な要素が存在せず就労支援に偏った内容となっている点が問題である。そのように福祉的な要素はないため、実施内容は相談や情報提供だけにとどまり生活支援は含まれていない。社会保険、生活保護の窓口とさえも結びついていない。(五石 2011:56-61)

次に、これらの支援・政策の中で行われた職業訓練の内容も問題である。そもそも上記の2.2にて述べた通り日本型雇用において、正規労働者は各企業でそれぞれ長期的に独自の経験を積み、教育訓練を受けている。そして形成された技能や知識は企業の持つ独自の「特殊技能・知識」とも言うことができ、企業の外部で講座などにより習得可能なものではない。上記の支援・政策において行われた職業訓練では、そのような企業内でしか手にすることができない独自のスキルの習得は当然行うことができない。(駒村 2009:59-60) それに加えて訓練プログラムの内容の大部分がものづくり系であるという点も問題である。これについては、日本の国際競争力を支えているのが製造業であるため、ものづくり系を重視しているという見方(雇用・能力開発機構の方検討会 2008; 谷 2018:176)もあるが、非製造業の職種を希望する多様化した若者のニーズがある現状に対応しているとは言い難い。(禹 2010; 永田 2010; 谷 2018:176)

以上のことから、小泉政権以降行われた求職者向けの支援は、あまり効果が確認できなかったうえ、「働くことができない」を「働かない」とはき違え福祉抜きでただ就労に向かわせる構造であったり、職業訓練が現在の産業構造に合っていないなどと様々な問題があることが分かった。

その他の支援・政策としては、2008年のリーマンショック後の年末に設置された「年越し派遣村」を受け、2009年の補正予算に盛り込まれた様々な失業対策が挙げられる。その中で雇用保険に加入していない非正規労働者や失業手当が切れた長期失業者などを救済するため、7000億円が投じられた。それにより「緊急人材育成・就職支援基金」が創設され、この基金をもとにハローワークを中心に職業訓練、再就職支援が行われ、それだけでなく生活支援も行われた。上記の支援が給付の一切行われない「所得保障抜きの就労支援の強調」(五石 2011:59)であったのに対して、給付や貸し付けが行われるというのが大きな違いだと言うことができる。具体的には、仕事、住居ともに失った者が「就職安定資産融資」によって入居費、家賃、生活費を借りることができ、住居がない者は「住宅手当」によって家賃が支払われ、「総合支援金貸し付け」では生活費を借りることができる。それに加えて失業手当がなく生活苦に陥っている者は「訓練・生活支援給付」によって職業訓練中に生活費が支給される。これらにおいては、そのような貸し付けや給付が行われており、ワーキングプアの所得保障として十分機能すると考えられるが、時限措置として行われたものであるた

め、利用期間は6ヶ月から1年に限られていた。（大沢 2010:11-12）当初は、そのように2011年9月までの時限付きであったが、職業訓練と訓練期間中に生活費給付を行う「緊急人材育成事業」は後に「求職者支援制度」として恒久化された。これは雇用保険を受給できない求職者に向けて原則一年支給されるものであり、その利用者は労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会の「求職者支援制度の実施状況について」¹⁷によると、導入から2016年3月まで31万9822人いたが、2012年から減少傾向であり、最多で2012年上期で5万1004人であるのに対し、2015年下期では1万9040人である。この減少の理由としては、ここでもまた訓練の内容が求職者のニーズにあっていない可能性が指摘された。（労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会 2015; 谷 2018:173-174）

以上が日本において、これまで行われてきた主に求職中のワーキングプアに対する支援や政策である。後半において紹介したリーマンショック後に実施された支援は給付、貸し付けを行う点で前半の支援と異なっていたが、これにおいてもまた内容がニーズに合っておらず利用者が減少傾向にあるという問題点が確認できたため十分な効果があったとは言い難い。日本でこれまでに行われてきた求職者支援は様々な問題があり、有効な策であったとは言い難いものばかりである。

4.2 生活困窮者自立支援制度

上記の就労支援においては、主に「就労意欲があり求職活動を行える者」の就職支援を行っていた。しかし雇用保険と生活保護の狭間に位置する者には、日常生活や生活習慣において課題を抱えている者など就労をすぐに行うことが難しい者もいる。こうした者に対する支援を生活保護の前段階で担うものとして生活困窮者自立支援制度が2015年4月より実施された。（谷 2018:175）この制度においては、必須事業として「自立相談支援事業」、「住居確保給付金」の支給を行うこととされ、任意事業として「就労準備支援事業」「一次生活支援事業」「家計相談支援事業」を置くことが定められた。（沼尾 2018:161）

この制度において行われる支援の概要について説明する。厚生労働省の「厚生労働省通知平成27年3月6日社援地0306第1号資料」¹⁸によると、まず必須事業の「自立相談支援事業」においては、就労やその他自立についての相談支援、利用のためのプラン作成などが行われる。もう一つの必須事業である「住居確保給付金」においては、「離職により住宅を失った現役世代」の生活困窮者に対して住宅扶助の基準で家賃相当の現金を給付するものであり、最低生活保障の一部としても考えられる。そして任意事業では、「家賃・税金の滞納」、

¹⁷ 厚生労働省, 2016, 「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第118回）『求職者支援制度の実施状況について』」

https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/0000141993.pdf (2021.12.15)

¹⁸ 厚生労働省, 2015, 「平成27年3月6日付け社援地発0306第1号『生活困窮者自立支援制度に関する手引き策定について』自立相談支援事業の手引き（別添1）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000520647.pdf> (2021.12.15)

「債務整理に関する支援」、「貸し付けのあっせん等」を行う「家計相談支援事業」、住居のない生活困窮者で収入が一定以下の者に対して3ヶ月内に限り宿泊場所、衣食の提供を行い、自立相談支援事業と連携して行われる「一次生活支援」、すぐに一般就労することが不可能な生活困窮者に対して一般就労までの準備としての基礎能力の形成を計画的に支援する「就労準備支援事業」など様々な支援が存在する。(金子 2017:300-303) これらの任意事業は実際、財政上の理由などで実施していない自治体が多く、きめ細かな対応を行う自治体は限られている。(沼尾 2018:161)

この制度はワンステップで「包括的」、「個別的」、「継続的」に支援が行われている点で従来の支援、政策と大きく異なっている。従来の支援は、「高齢者対策の中の就労支援」、「ひとり親の就労支援」、「生活保護受給者の就労支援」などのように対象を限定した所謂「タテ型」の就労支援として行われてきた。(西岡 2017:182) 対象ごとに異なる就労支援はそれぞれ国、自治体、民間と設置者が異なり相互の連携がスムーズにいっていない場合が多く、専門ごとに分かれた相談支援機関を行き来する必要があるという弊害が生じていた。それに加えて生活に困っているにもかかわらず細かく分けられた対象に当てはまらない為、制度の狭間に取り残され孤立する者も多く存在していた。そのような従来の支援とは異なり、行き場のない人々を「包括的」、「個別的」、「継続的」に支援するためにつくられたのが生活困窮者自立支援制度である。(五石 2017:6-7)

生活困窮者自立支援制度は、そのような従来のサービスからの反省で生み出されている。厚生労働省は、従来の支援のようにただ相談者に対して支援を行うだけにとどまらない「重要な課題」があることを「支援の形」として5つのテーマを示した。以下が、有田(2017)によって、簡単に言い換えられたその5つのテーマである。

- ①これまでの縦割りサービスの枠を超えて分野横断的な支援を提供すること
- ②定型的な対応だけでなく相談者個々人の状態や希望に沿った支援を提供すること
- ③具体的な申請行為に応じるのみではなく積極的に支援の提供をはたらきかけること
(アウトリーチや提案型の支援)
- ④複雑な課題に対し、その場でひとつの対応を行って終わるのではなく、本人の理解と到達の度合いに応じて支援を継続して提供すること
- ⑤上記①～④を満たす相談のしくみを地域の実情に則してつくりあげるため、さまざまな社会資源との連携・協働体制を構築していくこと(有田 2017:60)

①については既に述べた通りである。②～⑤の特徴においても従来の支援と大きく異なる点がある。まず、従来の支援では、個々人の状態や希望に合った支援は行われず、ただ「求人につなぐ」就労支援が行われていた。「求人につなぐ」就労支援においては、無理に就労させることにより相談者の困難や病状を逆に悪化させてしまうこともあった。その中で支援によって就労という目標は達成できたが、再び心身の不調を引き起こしてしまうというようなケースもあった。生活困窮者自立支援制度の新たな就労支援の取り組みにおいては、そのような相談者の状態を考慮せず、すぐに「求人につなぐ」というような乱暴な方法で支援は行われない。それぞれのキャリア形成に対する支援として「実際の働く現場で職業経験、あるいは就労への自信をつける」、「働く体験と生活習慣の改善等を一体で進める」、「職業適

性や対人関係の課題を働く現場で見極める」、「自身の強み等の適正を発見する」というように支援の目的を明確に示し、その中で「職業紹介によるマッチング」が行われ、雇用された後にも「定着過程の支援」、「見守り」などが行われることもある。つまり、上記の「支援の形」の②にあるような相談者本人にあった支援をその場限りではなく、④に示されているように継続的に行なうとされているということである。(西岡 2017:83-84)

次に③についてであるが、従来の支援は基本的に問題が発生または深刻化してから対応するという「事後対応型福祉」であったが、生活困窮者自立支援制度においては、それに代わってアウトリーチによる「事前対応型福祉」となることが目指されている。従来の事後対応型によって、問題が深刻化になってしまいほど支援が後手に回ると、それだけ本人のダメージが大きく援助の選択肢も生活保護に限られてしまう。そのため、アウトリーチにより、深刻になる前に予防的かつ積極的なアプローチを行うことで深刻な事態に陥るのを未然に防ぐことができる。(岩間 2017:22)

そして最後に⑤についてであるが、従来の支援では、基本的に相談者にアプローチするのみにとどまっていたが、生活困窮者自立支援制度においては、誰もが「働く」「働き続ける」可能性を広げるために「多様な人材」を受容し、戦力化することができる企業などを増やすことや「多様な人材に支えられる地域経済の仕組みを育てること」など社会資源の開発、連携、協働体制を築くことが目指されている。(西岡 2017:86)

そのような特徴をもつ生活困窮者自立支援制度の効果については、厚生労働省の「生活困窮者自立支援制度の現状と課題について」¹⁹によると、施行後の2年間に約45万人もの新規相談者があり、自立支援計画の作成によって継続的な支援が行われたのは約12万人だった。それに加えて、支援7か月で「意欲・関係性・参加に関する状況」「経済的困窮に関する状況」「就労に関する状況」のいずれかでステップアップが見られた者の割合が65.2%となつた。そして、施行後2年間で自立支援計画の作成により継続的な支援を行った者のうち就労・增收を達成した者は約6万人存在しており、一定の効果があることが確認できる。

しかし、そのように一定の効果があった生活困窮者自立支援制度にも数々の問題点が存在する。まず、この制度の対象についてである。そもそも生活困窮者自立支援法第2条第1項において、この制度の対象とされている生活困窮者は「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をいう」とされている。最低限度の生活を維持することができなくなった時点で生活保護の対象となるため、この制度では、その一步手前の「おそれのある者」を対象としている。(岡部 2015:42;金子 2017:35-36)しかし、実際には「最低生活基準」以下であるにもかかわらず保護を受けられていない人が対象となると見られている。(布川 2016:274;金子 2017:36)生活保護はそもそも「生活に困窮するすべての国民」を対象にしているはずだが、本来対象となる人々をそこから締め出し、その代わりに生活困窮者自立支援制度によって支援を行っているのである。つまり、生活保護により救済しなかった、または救済できなかった人々を対象とする制度であり、生活保護を受けさせないようにするために実施された制度として見ることもできる。(金子 2017:34-36, 300)

¹⁹厚生労働省,2017,「生活困窮者自立支援制度の現状と課題について」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisakutoukatsukan-sanjikanshitsu/Shakaihoshoutantou/0000169130_7.pdf (2021.12.15)

次の問題点としては、生活困窮者自立支援制度は、上記の「組織体制や専門的支援を制度化する枠組みを用意しただけ」であるため、それらを「実際に整備し、継続的に維持するかどうか」はそれぞれの地方自治体に委ねられているという点である。（金子 2017:302）例えば、「住居確保給付金」、「就労準備支援事業」、「一次生活支援事業」は具体的に資産、収入要件を定めているが、事業の性質上、資産、収入に関して具体的に要件を設けるのではなく複合的な課題を持つ生活困窮者が「制度の狭間」に陥らないよう、可能な限り幅広く対応することが求められている。今までの年代別、対象別のタテ型サービスに比べると幅広い対象に多様な内容のサービス給付が可能となり「早期発見・早期支援」に向けて大きく前進したのは確かであるが、その一方で実施主体である自治体や地域の支援団体に力量が問われているのである。（西岡 2017:172）

そして最後に、先ほど述べた生活困窮者自立支援制度の特徴の一つであるアウトソーシングについてであるが、現状では、そこから生活困窮者自立支援制度の新規相談に至ったのは、たったの1%だけである。（西岡 2017:47-48）ここから「支援の形」に示されていたアウトソーシングは、実際ほとんど行われていないことが分かる。その他、問題点ではなく、この制度に対する懸念としては、この制度が導入されることにより福祉事務所の機能のアウトソーシング化が進んでNPOなどの非政府にゆだねられることにより、「公的サービスの縮小」、「公的責任の回避」、そして民間団体の多くが数字などの成果にこだわることによって「パターナリズム」を帶びやすくなるというようなものも存在する。（金子 2017:302）

以上のことから、生活困窮者自立支援制度は一定の成果をあげているが、そもそも生活保護を受けさせないように作られた制度という見方ができたり、実施する自治体によって支援の幅が異なっていたり、強みであるはずのアウトソーシングがほとんど行われていなかつたりと問題点も少なからず存在することが分かった。しかし、自治体によってサービスの質が異なるという点は、問題点というだけでなくロールモデルとなる良い取り組みをしている自治体もあるということでもある。そのため、次の章において、その見習うべき取り組みをしている自治体の例を紹介し、ワーキングプア問題の解消にもつながり得る生活困窮者自立支援制度の運用方法について考えていきたい。

5. 問題解決のために必要な支援・政策、現行制度の改善

この章においては、これまで見てきたワーキングプアに関連した様々な問題点を踏まえて、その解消に必要な支援・政策を海外の例も踏まえながら提示していく。それに加えて既に紹介した現行の支援・政策または制度の改善点、積極的活用についても言及していく。具体的には、「正規雇用と非正規雇用の間の格差改善」、「生活困窮者自立支援制度の積極的活用」、「貧困の連鎖の解消」について確認していく。

5.1 非正規雇用の待遇改善

まず初めに非正規雇用と正規雇用における待遇の格差の原因となっている日本型雇用を

改める必要がある。日本型雇用は、従来は「雇用のセーフティネット」として機能し、「働くことが生活を成り立たせるネットの役割」を果たしており、正規労働者の生活の安定を支えていた。しかし、それは非正規労働者には当てはまらない。ほとんどの非正規労働者は、不安定な地位、安い賃金、短い雇用期間、高い失業のリスクにさらされており日本型雇用による一種のセーフティネットから漏れていた（湯浅 2008:21-24）。このような待遇の格差と非正規労働者の急増がワーキングプアの増加につながったことは 2.2 で確認した。ここでは、正規雇用と非正規雇用の間の格差をなくし、ワーキングプアの増加を抑制するために必要な日本型雇用の改善について見ていく。

まず、賃金格差をなくすべきである。2.2.2 で確認したように正規雇用と非正規雇用の賃金には、説明不可能な理由での格差が生じていた。一般的には、非正規雇用が正規雇用よりも自由に働くことができるため、そのような格差が生じているのは仕方ないと考えられている。正規労働者は「転勤」、「配置転換」、「残業」などに従わなければならず、拘束的な働き方が求められる。それに対して非正規労働者はそのような拘束がなく個人の生活や家庭生活を両立させることができるとされるため、格差が容認されているのである。しかし、そのような拘束性の違いでは説明できない不当な差別も確かに存在しており、非正規労働者が不当な賃金差別の損害賠償を請求し、会社を提訴する例も過去にあった。「丸子警報機事件」と呼ばれるものであり、自動車部品メーカーである丸子警報機で勤務する女性臨時社員たちは、勤務日数、勤務時間ともに正社員と同じであり、残業もしていた。仕事の内容としても、正規労働者と同様、熟練を要するライン作業を行い、品質管理活動にも参加していた。しかし、彼女らの給与は日給制で勤続 10 年以上でも上がらず、勤続年数が長くなると年功賃金の正規労働者との差も大きくなつた。具体的には年収において正規労働者の 64-88% であった。このような待遇の差が、同一労働同一賃金の原則に違反しており、既婚女性への差別であり、臨時社員という身分による差別であるとして賃金差額の損害賠償を求めた。最終的には和解し、給与は最大、正規労働者の 9 割まで引き上げられた。（大沢 2010:128-130）このように非正規雇用の待遇を正規雇用に近づけるのとは反対に、比較的恵まれている正規労働者の待遇を下げれば、公正処遇が達成されるという意見も存在する。しかし、現在の経済状況において、それを行うと全労働者の労働条件が低下してしまう恐れがあり、非常に危険である。（駒村 2009:64-65）そのため、まず先ほど例にあげた自動車部品メーカーのように非正規労働者の待遇を引き上げるべきである。

しかし、一言で非正規雇用の待遇を改善すべきと言っても、日本において、それを実現するには様々な課題が存在する。欧米各国では「IT」、「サービス」、「デザイン関係」が産業構造の中心であり、雇用条件の均等化が進んでいる。それに対して日本は「大型機械・装置の製造業も含んだフルセットの産業構造」であり、「大型機械・装置の設計」、「製造」、「研究部門」においては、長期間にわたって雇用を継続する正規労働者が前提となっている。そのため、たとえ同じ時間を同じ職場で過ごしたとしても、そのような働き方をしている正規労働者は、すぐに転職してしまう非正規労働者とは異なる価値を生み出していることができ、これが正規、非正規の雇用条件均等化を阻む要因となっている。そのため、同じ職場において同じ時間、同じような仕事をしていたからといって、賃金を同じにすべきというほど単純な人事管理となっていない。このように構造上、均等待遇は難しいが、かといって現状の正規雇用と非正規雇用の間の格差は大きすぎるため、少なくとも非正規労働者が納

得できる公正処遇を行い、正規労働者になれる機会も保障すべきである。(駒村 2009:63-65) 実際、そのような取り組みは行われており、パートタイマーを正社員として登用する動きが過去にあった。その理由は必ずしも非正規雇用の処遇改善ではなく、パートタイマーが急増する中、「定着率が下がり、仕事を教えては辞められるという繰り返し」が、サービスの低下を伴ったコスト高になっているという要因からではあるが、ユニクロ、吉野家など様々な大手企業においてその動きがあった。(大沢 2010:138-139)

このように非正規労働者を正規雇用として登用することは、非正規雇用と正規雇用の間の格差を縮め、ワーキングプアの解決につながると考えられる。しかし、ただ正規雇用という肩書きを得るだけにとどまってしまう危険性もある。実際、1000 人以上の規模の企業で 30~39 歳で年収 300 万円未満の正規男性労働者は、1997 年から 2007 年にかけて 1.6%から 4.7%に増加している。この増加には流通業やサービス業などの「規模は大きいが全国に小さな事業所をチェーン展開している企業」に正規労働者として雇われている男性の増加が大きく関係していると考えられる。低待遇でありながら肩書きは正規労働者である人々は「名ばかり店長」、「名ばかり管理職」と呼ばれている。上記の非正規雇用から正規雇用への登用は、このような人々の増加を招く危険性がある。例えば、生鮮食品を扱う企業において店長として働く男性は、年収 300 万円でありながら、労働時間は最大で 4 日間に 80 時間以上の時もあり、最終的に重いうつ病となってしまったという例がある。残業代は支払われず、ボーナスなど込みで、年収 300 万円、昇給もなしである。このような「ボーナスなし」で、「定期昇給なし」の正規雇用が増えてしまっているのである。(後藤 2011:144-145) 部下が確保されていない、非正規のサポートもしなければいけないという状況が、このような「名ばかり店長」、「名ばかり管理職」などの存在を生み出しているともいえる。正規雇用という立場は簡単に解雇されないため、その点では確かに安心ではあるが、このような健康状態の悪化、最悪の場合、過労死という危険もあるため、単純に非正規労働者を正規労働者にした方がいいとは言い難く、正社員化を推進する際は肩書きのみの正社員とならず賃金の上昇、キャリアアップ、スキルアップが行えるようなかたちで実施すべきである。(駒村 2009:52-53)

5.2 母子世帯の貧困リスク低減のために必要なこと

3.1において説明したように貧困のリスクは特定の人々に偏っている。その項において、そのような特定の人々の中で最も貧困率が高く、貧困に陥るリスクが高いのが「母子世帯」であると確認した。ここでは、そのような貧困リスクが特に高い母子世帯の人々が貧困に陥らないようにするために必要なことについて述べていく。

まず、日本の母子世帯の貧困率を具体的にみると少し前のものになってしまふが、66%とかなり高い割合となっている。(阿部 2008:56-57) 母子世帯は、そのように非常に高い貧困率となっているが、日本において特に目立った支援策などは存在せず、国際的にみて福祉に依存している「片親世帯」の割合は比較的少ない。反対に海外においては、貧困の母子世帯に対する福祉が充実しているところが多く「福祉に依存し続けて経済的に自立しない母子世帯」の存在が問題となっており、「母子世帯の福祉依存」として社会問題となっているほどである。(大沢 2010:118-119) 日本では充実した福祉政策なしでどのように母子世帯が生

活しているかというと、3.1において述べた通り働くことによって生計を立てている。その節では8割以上の母親が働いていることを確認した。それに加えて、子供がおり融通がきかないという理由から、母子世帯の母親のほとんどが労働市場から差別され、正規雇用ではなくワーキングプアになりやすい非正規雇用で雇われ、低収入であることを確認した。本節においては母子家庭が貧困になりやすい原因を三つあげ、それぞれに対する解決策を示していく。

まず、原因として考えられるのが日本における「母子向けの所得保障」が死別母子世帯向けに設計されており、それが今の日本の現状に適合しているとは言い難い点である。死別の場合は、国民年金に加入している者であれば、子どもを対象とした「遺族基礎年金」、「サラリーマンの妻」の場合では、それに加えて妻を対象とした「遺族厚生年金」がある。(駒村 2008:145)しかし、現在、母子世帯のほとんどは死別ではなく離別である。実際に母子世帯の8割は離婚によるものである。(大沢 2010:117)「離別母子」に対しては上記の子ども、妻向けの年金などは無く、支給されるのは「児童扶養手当」のみであるうえ、これは就労所得が増加するにつれて減額されるものであるため、母子世帯に対する所得保障の仕組みは離別母子世帯にとって、かなり厳しいものとなっていると言えることができる。(駒村 2008:145-146)そのため、母子世帯のほとんどを占める離別母子にも死別母子並みの所得保障を設計することが母子世帯を貧困から救うための一つの方法であると言える。

次に父親から養育費がほとんど支払われていないことも母子世帯が貧困に陥ってしまっている理由の一つだと考えられた。そもそも母子世帯は増加傾向にあり、1992年においては約48万世帯であったが2006年では68万8000世帯まで増加した。この増加は離婚率の増加によって生じていると考えられ、先ほども述べた通り母子世帯の8割は離婚によるものである。そのように離婚により母子世帯となった中で父親がきちんと養育費を支払っている世帯の割合は、わずか18%である。(大沢 2010:117-120)そのため、母子世帯を貧困から救う一つの方法として離婚による母子世帯の場合、父親にもっと高い割合で養育費を支払わせることが挙げられる。

母子世帯が貧困になりやすい理由として最後に挙げられるのが、母子世帯の母親の多くは学歴が低く、無資格の者も多いという点である。(駒村 2009:146)日本労働研究機構の2003年調査²⁰においてもそのことは示されており、まず学歴については、母子世帯の母親の最終学歴は約半数が「高等学校」であり、その次に「短期大学・高等専門学校」が15.6%、「専修学校、各種学校」が13.2%、「中学校」が13.1%であり、「大学」は7.1%となっている。次に就職に役立つと考えられる資格についてであるが、「働く上で役に立つと思われる」資格を「簿記」、「ホームヘルパー」、「看護師」、「教員」、「調理師」とすると、母子世帯の母親の中で取得している人の割合は高い順で「簿記」が18.4%、「ホームヘルパー」が6.3%、「看護師」が6.2%、「教員」が6.2%、「調理師」が4.9%となっており、とても高いとは言えない。これらの資格の取得は収入アップにつながる可能性が高いと考えられるため、母子世帯に対して給付や所得保障付きの資格支援などを行い、母子世帯の母親の資格取得率を上昇させる

²⁰ 日本労働研究機構,2003,「調査研究報告書 No.156 母子世帯の母への就業支援に関する研究」

https://db.jil.go.jp/db/seika/zenbun/E2003080006_ZEN.htm

ことも母子世帯の貧困を解決する一つの方法として考えられた。

以上のように、離別母子に対する十分な所得保障、離別の場合は父親に養育費をきちんと支払ってもらうこと、所得保障付き又は給付付きの資格支援を行うことにより、貧困に陥るリスクの最も高いワーキングプアである母子世帯を貧困から救うことにつながると考えられた。

5.3 生活困窮者自立支援制度の改善

4.2において述べた通り、生活困窮者自立支援制度は、自治体によって取り組みに違いがあり、満足に自立支援が行われているところは多くはない。ここでは生活困窮者自立支援制度の運用において参考となる取り組みをしており、見習うべき自治体を紹介し、この制度のあるべき運用法について示したい。

まず、一つ目が大阪府豊中市における取り組みである。ここでは年間で約1500人の相談支援を行っており3、4割の就労、訓練を含む継続的支援をおこなっている。ただ相談者を就労につなげるだけではなく、スマールステップで少しづつそれぞれの適性や体力を再確認したり、自己評価を見直してもらったり、生活習慣の改善を行ったりといった「プロセスとしての支援」メニューが実施されている。そのように個別的な支援が行われていることに加えて、「障がい者の支援」、「子ども・若者関係」、「ひとり親や再就職を目指す女性の支援」、「高齢者支援」、「在住外国人支援」などの個別の相談支援があるうえ、それらが「タテ型」のかたちで提供されるのではなく、相互の連携が取れているため包括的な支援の提供も行われている。生活保護受給者等就労支援事業などもあり福祉分野との連携も重視している。豊中市ではそのような相談者に対する働きかけだけではなく企業に対する働きかけも行われている。企業の雇用・人事政策等に積極的に関わり、踏み込んだ助言、支援を行っている。具体的には、まず支援機関が実習内容を企業に提案することから始まる。それにおいては相談支援の利用者の扱いに慣れていない企業側に、受け入れや育成を全て任せるようなことはせず支援機関がイニシアティブをとって内容を決定する。これにより企業任せで相談者になれない負担を強いたり、内容が新人向けOJTの焼き直しにとどまったりすることを防ぐ。その後、実習内容が決定すると職場環境内において考えられる相談者の阻害要因への配慮を具体的に企業と共有していく。そして、訓練において行われる「業務の切り出し（構造化）」や「環境整備」、「従事する時間の調整」、「その他働くまでの配慮の調整」などが行われる。このような就労支援における企業への働きかけは、相談者が無理せず就労しやすくなるだけにとどまらず、「多様な人材」の戦力化、継続的就労を可能とする「多様性の理解」を基盤とした「職場づくり」にもつながり得ると考えられる。それに加えて企業の人材管理や人材開発の考え方を転換させる可能性もあり、労働市場において不利になり貧困に陥ってしまう人をなくすことができるという大きな可能性もある。（西岡 2017:175-176）

同市においては「未だ相談につながっていないニーズ」を発見するための取り組みも行われており、それは「転職カフェ」というものである。これは、「不安定就労を繰り返し半ば固定化している人」、「相談できず孤立している人」、「自己有用感が低く『判断能力が不十分な』状態になっている人」、「既存の再就職セミナー等に展望を見出すことが困難になっている人」など、これまでの支援体制では対応しきれていない複雑な問題を抱える人々に対する支援である。

る人」をターゲットとしている。この取り組みが行われるきっかけとしては、潜在的ニーズの早期発見を行うには、ただ窓口で待っていても仕方がないという反省である。内容としては、平日の夜間、土曜日に開かれ、キャリア、収入を上昇させたいという希望や悩みなどを交流しながら、個別の相談支援を行うというものである。この再就職支援は同市の転機になり得るか不明ではあるが、培ったノウハウにより、継続したキャリアの形成、「キャリア・ラダー」に関わった支援が行えることも期待できるため、これにより潜在的な相談者の就労・増収を行いワーキングプアになることを防ぐ、あるいは相談者がワーキングプアから脱することもできる可能性がある。(西岡 2017:181-182)

次に先において述べた「支援の形」の一つとして挙げられていた「社会資源の開発」を積極的に行っている自治体の例として横浜市をみていく。そもそも社会資源開発が「支援の形」の一つに含まれるほど重要視されている理由として、日本社会において失われた互助の再構築があげられる。ひと昔前は、病気、失業、離婚、家族との死別などの事態に遭遇しても生活保護の手前で、地縁、血縁にもとづくコミュニティや終身雇用を前提とした企業福祉によって個人の生活は支えられた。その中間集団の互助が「第2のセーフティネット」としての役割を果たしており、予期せぬアクシデントに遭遇しても、なんとか生活することができていた。しかし、主に2章において述べたように、90年代以降の社会構造の変化がこの基盤を突き崩した。雇用のセーフティネットが適応されない非正規雇用の増加や地縁、血縁による団結が薄れ、孤立が進んだことから、だれでも生活困窮者になりうるという状況になった。そのような状況で、かつて人々の生活を支えていた第二のセーフティネットの中心である家族、地域、職場などの中間集団による互助を再構築、拡充する必要性が謳われ、それを実行した自治体の一つが横浜市である。

具体的には外資系コンサルティング企業であるアクセンチュアとNPO法人コミュニティデザインラボが運営する「ローカルグッドヨコハマ」である。それにおいては、まずソーシャルメディアやスマートフォンのアプリなどを用いて市民が抱える課題を広く集め、その集められた課題を3Dマップ上に表示、またはイラスト化して分かりやすく示す。そしてインターネットを用いて解決のために市民が自らプロジェクトを立ち上げる。その立ち上げの際は「クラウドファンディング」のかたちをとる。横浜市はオープンデータの提供や対話の場は提供するがシステム構築、運営に費用は一切提供していない。そこで実際に立ち上げられたプロジェクトには、時間を持て余していた高齢者が、自ら作った編み物を販売し、成功体験を積み重ね自信をつけ、オリジナルブランドまでも作り上げた「いのちの木のおばあちゃんの編み物会社」、障がい者が働く場であり、小麦、野菜の生産からパンの製造販売まで行うイタリアンレストランである「ファール ニエンテ」、困難を抱える可能性のある高校生に対して職業的経験としてのアルバイト、企業内での教育であるインターンを合わせた今までにない新たな中間的就労の場を提供する「バイトーン」などがある。それらのプロジェクトは、高齢者、障がい者、困難を抱える高校生と対象が別々であるが、それぞれに「就労を通じた社会参加」を促している点で共通している。これにより社会的困難を抱えていたとしても働くことを通して自己肯定感を高めていくことができ、より高い賃金を得ることによって経済自立を可能としている。それに加えて、これらのプロジェクトの対象は生活保護を受給する可能性が高いと言えるが、そのような市民に対して「多様な他者との交流」やケアによって「安心して生活できる環境」を与えると同時に、就労により「社会・経済的な

自立」を促している点でも共通している。(関口 2017:141-158) 生活困窮者自立支援制度においても、これらのローカルグッドヨコハマにおける取り組みのように、多様な人が働くことができると同時に人とのつながりの構築が行え、自信を高めていくことのできる「コミュニティ」を作り、かつ「第2のセーフティネット」を再構築できるような社会資源の開発を行うべきである。

生活困窮者自立支援制度においては、職員や予算の不足など課題は多いが、以上で述べた豊中市と横浜市での取り組みを参考に運営を行うことにより、ワーキングプアに陥りがちな労働市場において不利な人々の就労や增收を可能とし、ワーキングプア問題の解決につながると考えられた。

5.4 貧困の連鎖の解消

そして、最後に3.3で紹介した「貧困の連鎖」というワーキングプアを何世代にもわたって増やし続ける要因に対する解決策を見ていく。これについては、子どもの教育、若者の就労支援に力を入れているイギリスを参考にする。イギリスでは、1998年に「全国チャイルドケア戦略」が策定され、「チャイルドケアの質の向上」、「チャイルドケアの負担緩和」、「チャイルドケア施設の定員増大」によって、子どもの貧困率を2004年までに1/4、2010年までに半分、2020年までに0にするという大きな政策目標が立てられた。それらは達成されなかったが、金融危機の時を例外として、子どもがいる世帯で貧困率が顕著に減少した。(佐藤 2018:191-193) 具体的には、子どもの貧困率が1990年代半ばから2010年にかけて6.3ポイントも減少した。(黒木 2018:93)

イギリスにおいて子どもの貧困撲滅を目指し行われた貧困対策の中で最も注目すべきは、1999年に開始されたシェアスタートプログラムである。これは、「すべての子どもが平等に人生のスタートを切れるように」(駒村 2009:179) 取り組まれている支援である。この「シェア・スタート」は「貧困率の高い地域の4歳未満児とその親」を対象にしており、そのような人々に対して「保健・家庭支援サービスを提供する」支援である。そして、このサービスの目的は「子どもの発達への早期介入と家族・地域機能の強化をとおして、子どもの貧困や社会的排除の問題に取り組むこと」である。(Glass 1999;田中 2019:262-263) 貧困率の高い地域において2002年までに、そのような「シェア・スタート」が500以上設置された。しかし、この「シェア・スタート」では「子どもの認知的発達と親の就労の促進」という点では、効果が小さかったため、2003年に「シェア・スタート・チルドレンズ・センター」として再編された。(DfES et al. 2002;田中 2019:263) そこでは5歳未満児とその親を対象として「アウトリーチと家庭訪問」、「親に対する情報・相談支援」、「親・保育者・子どものための一時預かり保育」、「子どもと家族に対する保健サービス」、「ジョブセンター・プラスとの連携(親に対する就労支援)」、「地域のチャイルドマインダーとの連携」が行われる。(田中 2019:262-263)

これらだけでも十分多様であるが、他にも各センターによって様々なプログラムが提供されている。特に全体を通して教育には力が入れられており、5歳の小学校入学から始まる義務教育前の早い段階から教育を始めると若い妊婦や不登校などの子どもの抱える課題が

軽減されるという考え方のもと、2歳から1週間に15時間無料でセンターの保育学校で教育を受けられる。イギリスにおいては3、4歳の子ども全員が週に15時間の無償教育を受けることができるが、このサービスにおいては、基準に達していれば2歳から無償で教育を受けることができる。(黒木2018:97-105) これは2013年から「低所得家庭の2歳児」を対象に行われている。このような取り組みもあり、イギリスにおける就学前教育の利用率は2017年において3歳児の93%、4歳児の96%となっており、イギリスの3、4歳児のほとんどがサービスを利用しているという結果となった。(NAO2016;田中2019:266-267) によると、人種によるサービスに対する認知度の差や2歳児からの幼児教育は早すぎるという意見をもつ親もいるなど問題点もやや存在するが低所得家庭の2歳児に関しても2015年の51%から2017年には71%と大幅に利用者が増加している。以上のことから、ほとんどの3、4歳児、または対象となる2歳児の多くが後の発達に重要な就学前教育を受けられているという現状が明らかとなった。(田中2019:266-267)

子どもの親に対する支援としては、まず仕事に就くための親に対するトレーニングがある。それにおいては、「履歴書の書き方の教育」、「コンピューターで仕事を探す支援」、「申込書の書き方の教育」、「トレーニング」が行われており最後のトレーニングでは、一つ例を挙げると「教育の仕事に就きたい人がその関連の資格が取れる大学に行くためのトレーニング」などが行われている。その他にも、数学や英語などの授業も行われている。このような授業が用意されている理由として、まず英語の授業に関しては、イギリスの成人のうち約60%が英語能力において10~15歳のレベルにあり、名前や住所などは書けるが、申込書などは書けないというような人が少なからず存在しているという現状があるからである。そして数学の授業などについてであるが、親の親が十分な教育を受けていない場合、数学などができず子どもに教育を支援できないという悪循環が生まれてしまうため、それを防ぐために行われている。それに加えて、そのような基礎を固めることにより、それらを受けた後に大学に行くなど可能性を広げることもできる。以前はその数学コースをとった場合「職業訓練を受けている」として扱われ給付が受けられたが、現在では基準が変わり本格的なトレーニングとして扱われず給付が受けられなくなっている。

他の親に対する支援としては子育てに関する悩みの共有の場の提供が行われている。それは親に子の育て方について教育する「ペアレンティング」において行われている。センターでこのプログラムに従事する「ファミリーアウトリーチワーカー」が、アセスメントにより課題が多くあると思われる家庭に訪問し支援を実施する。その支援はうまくいくまで行われ、例えば親がアルコール依存症であれば対策を行い、症状が良くなったら終了である。その中で家庭訪問の際に、リラックスのできる自宅で適切な子育ての方法について親に教育する。その方法としてはただ専門家が「ああしなさい」、「こうしなさい」というよりは、親同士が色々な悩み、情報を交換しながら悩みの解決をする場合もあり、その方が効果的であるケースもある。そのため、センターにおいて行われるグループワークに誘い、お茶を飲みながら気軽に心からの話ができるような場の提供も行っている。その他にも生活支援の一環として、健康的な料理の作り方を教えるためのプログラムに参加してもらったり、自宅に洗濯機が無い場合、センターで代わりに洗濯をしてあげたり中古の洗濯機を提供することもあった。中古の調理器や冷蔵庫の提供も行っていた。これらにより、少しでも親の生活を改善することができ、最終的に子どもにいい影響が及ぶことにつながる。しかし、福祉財

源の削減により、そのようなことを行うのは現在では厳しく、寄付金で色々なサービスを提供するかたちとなっている。(黒木 2018:97-105)

以上で紹介したような親への介入や支援は、親の子育てスキルや家庭における学習環境を向上させることに対して効果があることが認められている。しかし、子ども自身の認知能力や言語能力の発達に関しては親への介入や支援はほとんど影響しないことが分かっている。(NESS Teams 2012;Sammons et al. 2015;田中 2019:270) そのため、貧困の連鎖につながる教育格差を緩和するためには、「子どもの発達にとって最も確実で効果的」とされている最初に紹介した「就学前教育」を提供することが重要であり、それを行う際は「質の高い普遍的な」就学前教育を提供することが重要である。まず「質の高い」という部分についてであるが、そのような質の高い就学前教育を提供するためには、一般的に「従事者の資格要件」などが問われる。しかし、(Mathers et al. 2014;田中 2019:269)において、質の高い就学前教育を提供するには「熱心で理解のある大人との安定した関係」、「言語コミュニケーションの支援」、「遊びを基礎としたアクティビティ」、「運動」に加えてそれを支える「環境」が必要であり、そのような環境を築くためには「知識と能力を有する従事者」、「牽引力のあるリーダー」、「退職者の少ない安定したチーム」が必要であると述べられている。「普遍的な」という部分については、そのような普遍主義を採用すると近年削減され続けているイギリスの限られた財源により、どうしても広く薄いサービスになってしまうという懸念がある。かといって選別主義を採用してしまうと「本当に必要な人に手厚いサービス」ができるというメリットがある一方で「選別するための行政コスト」や対象者への「ステigma」となることが考えられるため、やはりできるだけ高い質を確保しつつ、普遍主義的に基づくサービスの提供を行い、子どもの発達を重視しつつ、親の就労も支援すべきである。(田中 2019:269-272)

しかし、イギリスにおける「シェア・スタート・チルドレンズ・センター」の現状としては、以上で述べたような子供の発達に重要な就学前教育や保育サービスを供給する主体としての役割を果たすことはできていないと言わざるを得ない。2010 年においてイギリスで全日保育サービスを提供する 1 万 6700 供給主体のうちチルドレンズ・センターは、たったの 800 だけであった。それに加えて、「政策変化の結果、2010-2017 年の 7 年間で 1000 ヶ所以上のチルドレンズ・センターが閉鎖した」という報告も存在する (Smith et al. 2018; 田中 2019:264) これは財源を削り、選別主義に方針が転換されたことが大きく影響している。チルドレンズ・センターのような公的セクターによる就学前教育の利用も年々減少傾向にあるうえ、年齢によって公的セクターを利用する割合に大きな違いも生まれてしまっている。4 歳児では約 80% が公的セクターの就学前教育を受けているが、3 歳時では約 40%、2 歳児では 20% に満たない。最も質が高いとされている就学前教育が公的セクターによるものであるため、「民間・ボランタリー、独立セクター」の供給割合が高くなっている現状は、就学前教育の「質の格差」に対する懸念を生み出している。(田中 2019:263-267)

以上で見てきたように、イギリスで行われている子どもやその親に対する多様な支援は、問題点も少なからずあるが、実際に子どもの貧困率の低下に効果をあげていることから有効であると考えられる。イギリスで行われている支援から「質の高い就学前教育」が最も有効であると分かったため、日本において導入するには様々な課題があると考えられるが貧困の連鎖を解消するために一考してみる価値は十分にあると考えられた。

そのような支援に加えて、イギリスでは給付も充実している。所得制限などなしに世帯収入に関係なく一律の児童手当が存在する。そして、それは2009年から妊娠後期の妊婦に対しても支給されるようになった。また「シーア・スタート出産手当」というものも存在し、それにおいては出産費用として500ポンドが支給される。(田中2019:256-257) それらに加えて、「低所得の有子世帯に対する補助として給付つき税額控除」が存在している。低所得層に対して手厚い仕組みとなっているが、それでも家庭の9割が何らかの税額控除を受けることができていた。(Stewart 2013; 田中2019:257) しかし、2014年に税額控除を統合した「ユニバーサル・クレジット」が導入され、現在は受給するための就労要件が厳しくなってしまった。それに加えて第3子以降の支援が撤廃されてしまったため、子育て世帯の家計に大きな影響が与えられてしまった。(Stewart and Obolenskaya 2015; 田中2019:258)

現在では方針が転換されてしまったようだが、イギリスで行われていた充実した児童手当、給付付き税額控除などは教育格差の原因の一つである「投資モデル」を解消するために役立つと考えられる。しかし貧困の連鎖を解消するには「児童手当」などのように現金を給付するだけでは不十分である。3.3で確認した通り子どもの学力格差を生み出す要因は、「投資モデル」だけでなく、「家族ストレスモデル」という要因も存在することを忘れてはならない。そのため、子どもに学習することのできる環境を提供するために、「投資モデル」による教育格差を緩和するための現金給付に加えてシーア・スタート・チルドレンズ・センターで行われているような家庭や学習環境を整える支援なども行う「包括的な政策」を実施し、学習できる環境の整備も行うことが重要である。(駒村2009:140) そのような政策を実施することにより、投資モデルによる教育格差だけでなく、勉強することの難しい子どもへの学習環境などの提供も行うことができ、より効果的に学力格差を縮め、貧困の連鎖解消にもつなげることができると考えられた。

以上のように、本章ではワーキングプア問題解決のために必要な支援、政策、現行制度の改善などについて述べた。ここで紹介した支援・政策の実施や現行制度の変化をもたらすには、人員、予算、税制や法の改正、さらには非正規と正規の格差是正のための大幅な産業構造の変化など現状の日本においては、非常に様々な課題に直面すると予想される。それに加えて、これらがワーキングプアの減少にどれほどの効果をもたらすか、またイギリスにおける政策が日本で実施可能なのかなどの検証が行えていないため、不明瞭な点も正直なところ多い。しかし3章において示した通り、リスクの偏りや貧困の連鎖がある現状では、ワーキングプアは自然に減少することはなく、増え続ける一方である。そのため、ワーキングプアの問題を解決に近づけるには、少なくとも本章で述べた以上のような格差の是正、支援、政策、現行制度の改善など何らかの策を早急に行うべきである。

おわりに

本論文では明確に把握されていないうえ、様々な要因が複雑に絡み合い生じているワーキングプアについて扱い、その原因や問題点を整理した。現状の把握や原因、問題点について明らかにすることに関しては、それを成すことができたと考えているが、本論文の目的である問題解決のために必要な支援や政策、現行制度の改善案の提示には満足な結果を出す

ことはできなかつたと考えている。効果のある、あるいは革新的な支援や政策に言及するに至れず、最後の章もただ海外あるいは日本の一歩で行われている現行の支援、政策を紹介するにとどまってしまった。これらも効果があるとはっきり言えるものが少ないうえ、日本において実施可能かの検証すら行うことができていないため、机上の空論となってしまっている感じが否めない。その原因としては、そもそも扱う範囲が広すぎたことと筆者の実力不足、時間不足が相まったからだと考えられる。今回の執筆を通して自身の実力、勉強不足を痛感したため、今後の人生においても課題として引き続き理解を深め、より効果的な策を考えられるように努めたい。しかし、一つだけ確実に言えることは、このような問題を「自己責任」として捉えるべきではないということである。そもそも人は「困った人と立場に入れ替わったら、どういう助けをして欲しいか」という「想像力」がある場合に互いに助け合うことができる。(駒村 2009:178) 自己責任論は、そのような想像力を無くし、社会の階層化、貧困の固定化を推し進めてしまいかねない。そのため、想像力を持ち「困った人と立場に入れ替わったら、どういう助けをして欲しいか」を考えた上で助け合いや積極的な分配ができる社会になり、その結果としてワーキングプアに関する問題も解決に向かうことを切に願っている。

参考・引用文献

- 阿部彩, 2008, 『子どもの貧困－日本の不公平を考える』岩波書店
- 有田朗, 2017, 「相談支援事業はどのようにあるべきか？ 相談支援員の立場から見る制度の可能性と課題」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗（共編）『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困－ワーキングプア/ホームレス/生活保護』筑摩書房
- 岩田正美, 2017, 『貧困の戦後史 貧困の「かたち」はどう変わったのか』筑摩書房
- 岩永理恵, 2018, 「働いている人は生活保護を利用できない？ 無差別平等と自立の助長」『生活保護と貧困対策－その可能性と未来を拓く』有斐閣
- 岩間伸之, 2017, 「生活困窮者は誰が支えるのか？ 地域に新しい支え合いのかたちを創造する」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗（共編）『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 卯月由佳, 2018, 「貧困対策に必要な教育費の支援とは？」『生活保護と貧困対策－その可能性と未来を拓く』有斐閣
- 禹宗栄, 2010, 「雇用政策の再構築に向けて」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帶のセーフティネット－人間らしい品格ある社会への提言』ミネルヴァ書房
- 大沢真知子, 2010, 『日本型ワーキングプアの本質－多様性を包み込み活かす社会へ』岩波書店
- 岡部卓, 2015, 『生活困窮者自立支援ハンドブック』中央法規
- 葛西まゆこ, 2011, 『生存権の規範的意義』成文堂
- 金子充, 2017, 『入門 貧困論 ささえあう/たすけあう社会をつくりために』明石書店
- 黒木保博, 2018, 「イギリスの子どもの貧困対策」近藤理恵（編）『世界の子どもの貧困対策と福祉関連QOL－日本、韓国、イギリス、アメリカ、ドイツ』学文社
- 五石敬路, 2011, 『現代の貧困 ワーキングプア 雇用と福祉の連携策』日本経済新聞出版社
- 五石敬路, 2017, 「生活困窮者支援制度の可能性」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗（共編）『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 後藤道夫, 2010, 「ワーキングプア急増の背景と日本社会の背景」『社会政策』第1巻第4号, 14-28
- 後藤道夫, 2011, 『ワーキングプア言論－大転換と若者』花伝社
- 小林勇人, 2010, 「就労支援・所得保障・ワークフェア－アメリカの福祉支援をもとに」『現代思想』2010年6号
- 駒村康平, 2009, 『大貧困社会』角川SSコミュニケーションズ
- 駒村康平, 2007, 「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」『日本労働研究雑誌』6月号（No. 563）, 48-60
- 雇用・能力開発機構のあり方検討会, 2008, 『今後の雇用・能力開発機構のあり方について（最終報告）』
- 佐藤滋, 2018「イギリスの福祉財政－最低生活保障と社会的包摂のあいだ」, 高端正幸・伊集守直（共編）『福祉+α⑪ 福祉財政』ミネルヴァ書房
- 白川優治, 2017, 「貧困からの大学進学と給付型奨学金の制度的課題」, 末富芳編『子どもの貧困対策と教育支援－より良い政策・連携・協働のために』明石書店

- 関口昌幸, 2017, 「すべての市民が安心して働き、暮らすことのできる「第2のセーフティネット」をいかに拡充するか? 多様な主体の協働・共創による「コミュニティ経済」の育成・活性化」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗 (共編)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 田中弘美, 2019, 「子育て家庭に向けた支援政策のあゆみ」, 金子光一・小館尚文 (共編)『新世界の社会福祉 第1巻 イギリス/アイルランド』旬報社
- 谷達彦, 2018 「雇用保障の財政」, 高端正幸・伊集守直 (共編)『福祉+α⑪ 福祉財政』ミネルヴァ書房
- 所道彦, 2014, 「イギリスの社会扶助—所得補助の給付水準とユニバーサル・クレジット化が示唆する政策課題」, 山田篤裕・布川日佐史・『貧困研究』編集委員会 (共編)『最低生活保障と社会扶助基準—先進8ヶ国における決定方法と参考目標』明石書店
- 永田萬享, 2010, 「地域における公共職業訓練の今日的課題と役割、機能」『都市問題』2010年12月号
- 西岡正次, 2017, 「就労支援は地域政策になるのか? 「タテ型」の就労支援から統合型の就労支援へ」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗 (共編)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 西岡正次, 2017, 「「訪問型」相談支援をどう「つくる」のか? アウトリーチによる相談支援の先進地から学ぶ」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗 (共編)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 西岡正次, 2017, 「「働く」「働き続ける」を誰が支えるのか? —新しい就労支援のカタチ」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗 (共編)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 沼尾波子, 2018 「生活保護制度と財政」, 高端正幸・伊集守直 (共編)『福祉+α⑪ 福祉財政』ミネルヴァ書房
- 布川日佐史, 2016, 「生活困窮者自立支援法」吉永純・布川日佐史・加美嘉史 (編著)『現代の貧困と公的扶助』高蔭出版
- 松本伊智郎, 2008, 「貧困の再発見と子ども」, 浅井春夫・松本伊智郎・湯澤直美 (共編)『子どもの貧困』明石書店
- 山野則子, 2017, 「見えない子どもの貧困をどのように支えるか? —学校のあり様を変える」, 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗 (共編)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 山野良一, 2008, 『子どもの最貧困・日本一学力・心身・社会におよぶ諸影響』光文社
- 子どもの貧困白書編集委員会編, 2009, 『子どもの貧困白書』明石書店
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波書店
- 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会, 2015, 「求職者支援訓練の今後のあり方について(職業能力開発分科会報告書)(素案)」
- Cooper, K. and K. Stewart, 2013, Does Money Affect Children's Outcomes?: A Systematic Review, Joseph Rowntree Foundation
- Coger, R. D. and M. B. Donnellan, 2007, "An Interactionist Perspective on the Socioeconomic Context of Human Development," Annual Review of Psychology, 58:175-

- Department for Education and Skills (DfES), Department for Work and Pensions (DWP), HM Treasury (HMT), and Women and Equality Unit, 2002, "Inter-departmental Childcare Review: Delivering for Children and Families"
- Glass, N., 1999, "Sure Start: The Development of an Early Intervention Programme for Young Children in the United Kingdom", *Children & Society*, 13(4), pp. 257-564
- Mathers, S., Eisenstadt, N., Sylva, K., Soukakou, E. and Erey-Stevens, K., 2014, "Sound Foundation: A Review of the Research Evidence on Quality of Early Childhood Education and Care for Children Under Three", The Sutton Trust, January
- Mayer, S. E., 1997, *What Money Can't Buy: Family Income and Children's Life Chances*, Harvard University Press
- National Audit Office (NAO) , 2016, "Entitlement to Free Early Education and Childcare. HC853, Session 2015-16"
- National Evaluation of Sure Start (NESS) Team, 2012, "The Impact of Sure Start Local Programmes on Seven Year Olds and Their Families", Research Report DFE-RR220
- Sammons, P., Hall, J., Smess, R. and Goff, J., with Sylva, K., Smith, T., Evangelou, M., Eisenstadt, N., and Smith, G., 2015, "The Impact of Children's Centres : Studying the Effects of Children's Centres in Promoting Better Outcomes for Young Children and Their Families"
- Smith, G., Sylva, K., Smith, T., Sammons, P. and Omonigho, A., 2018, "Stop Start: Survival, Decline or Closure? Children's Centers in England, 2018", The Sutton Trust, April
- Stewart, K., and Obolenskaya, P., 2015, "The Coalition's Record on Under-fives: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015", CASE paper, 12, Social Policy in a Cold Climate, The London School of Economics and Political Science

