

巻頭言

生活困窮者自立支援法

—実効ある制度とするために、一つの提言—

島村 博(協同総合研究所 主任研究員)

来春より表記の法律が施行される。同法は、雇用のセーフティネット(労働基準のネット)と生活保護のそれとの間に張り巡らされるセーフティネットとして位置づけられている(小島 茂、「新たな第2のセーフティネット 生活困窮者自立支援制度の実施に向けて」、『DIO』No.291, 2014年2月、3頁)。すなわち、「人たるに値する生活と調和する労働条件」の安全網、「人たるに値する健康で文化的な生活」保障網との間に、相対的貧困率の上昇に着眼し公的扶助制度で救出し得ない人々に対する支援制度が設けられたということになる。

我が国は、雇用、労働保険・社会保険、公的扶助制度である生活保護制度と都合三重のネットを張ってきた。ところが、派遣労働の一般化とともに、労働保険の適用をかいくぐって労働者を働かせる経営・企業も一般化し、第1のネットが破れ、そのまま第3のネットすら突き抜ける「すべり台社会」となっていることを警告したのは湯浅 誠(『反貧困』、2008年)である。その深刻さは、なによりも、第2のネットである雇用保険を受給し得ない失業者が70%超(2014年春)にのぼることに示される。

湯浅が明るみに出した陥穽は95年の経団連提言、「新時代の「日本的経営」」を転機として制度化の度を深めつつ、かつ拡大し続けている。例外的分野において認められた派遣労働が一般化(2004)し、今秋(2014)改正派遣法が成立すれば「常用代替」(直接雇用と並列する間接雇用)となる程、労働の非正規化が進行しているからである。しかも、昨今では、国家戦略特区を議題とする産業競争力会議は、第1のセーフティネットを「岩盤規制」と称し、経済成長の成否が社会権の破壊如何に懸っているとの認識を露わにしている(「社会権の無効化」という。山口真美、「国家戦略特区・構造改革特区・総合特区の危険性」、『住民と自治』610号、2014年2月、14頁)。

今や、「すべり台」社会が現出した時代とことなり、当該の特区構想の下で陥穽を恒久化しようとする動きが急である。企業内での正規・非正規の差別が、特区と特区外との地域間差別と絡んで複雑に構造化されようとしている。よって、「一国二制度」が公的制度として登場する時代の幕開けに我々は立ち会っていることになる。次代の扉の先は奈落である。

労働の非正規化を常態化し、正規職を多様化(限定正社員、短時間正社員等)させる流れの傍ら、生活保護事業である自立支援(とくに、アクションプラン/2008年、就労意欲喚起等支援事業/2009年、就労支援要員の配置/2010年)、雇用保険受給者等を対象とする「特定求職者支援法」(2011)といった自立支援の仕組みも整備されてきた。よって、表記の法律は、生活保護法、「特定求職者支援法」ではカバーできない「現に経済的に困窮」している者であって「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」(法・1条)への支援策として整備されるべくして登場したものであることも明白である。

多くの論者が指摘するように、要保護世帯すなわち生活保護世帯に属する者らに本法律の適用はない。他方で、「事故情報対象者」リストと称されるブラックリストに登載されている多重債務者、500万人には適用が見込まれているものようである。すなわち、主たる生計を維持するために就労している者であって、最低賃金制度をクリアする働き方をしているものの生活保護受給世帯の所得に到達せず(桜井啓太、「最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズムとその効果」、『大原社会問題研究所雑誌』第663号、2014年1月)、往々にして債務地獄に陥っている労働者は、「現に経済的に困窮」している者にあたる。つまり、第1のネット上にいる労働者ですら困窮者となり得る。また、第2のネット上において「求職者」として扱われ、雇用保険事

業である「特定求職者支援事業」の対象となる者も困窮者と無縁ではない。この意味で、山崎史郎・消費者庁次長が「それぞれの分野のセーフティネットに「穴」が開いていて、生活困窮者を生んでいる」(『協同の発見』第253号、15頁。)というのは、正鵠を射ているし、その数も膨大である。

上記の各種自立支援法は、行政が市民との協働により政策の実現をはかる新しいタイプの動員法制である。今、行政とは何であるかを確認する必要がある。いうまでもなく行政とは住民にサービスを提供するもので、生活困窮者に手を差し伸べるのは当然の役割に属する。では、困窮者は何故に生じているのか。答えは明白である。山崎が言い、湯浅が指摘したように、セーフティネットに穴が開いており、そこから落とされるにまかされたからである。では、穴はだれが穿ったのか。企業である。人はこれを称してブラック企業という。

自治体と住民が困窮者の自立支援に協働して取り組むことが期待されている。これは、企業が派遣法で保証された間接雇用を活用することで露呈させている社会問題を、地域の人々が志高くも、あるいは、社会連帯の意欲を鼓舞され立ち上がることを期しつつ、企業側がまわしたツケを自治体が社会的に調整する役割を負担する、ということの意味する。

市民的イニシアチブに先導され公共は責任を果たし得るのだが、当の自治体もNPMを導き手として制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関

する法律」(PFI・PPP法、1999)や、地方自治法の改正により成立した地方独立行政法人法(2002)の下で、公営企業分野での成果主義の導入、正規職員の削減、アウトソーシング、非常勤化・臨時雇いの活用(公務労働の市場化)の波に洗われている。ここでも、民間企業と同様に、事業の企画調整分野の従事者を保存しつつも、実施を外部化する動きが進行している。「定型業務」のほか、とくに、消費生活相談員、ソーシャル・ワーカーを含む公務の非正規代替が進み始めていることは、表記の法律の「自律相談支援」業務すら危うくさせかねない。

これは、住民の協働の相手側、すなわち、行政資源とされてきた業務に精通した公務員が退出しつつあることを意味する。よって、行政は、困窮者支援事業に福祉・労働・

産業分野を中核として全庁的対応で臨むほかはない。こうした対応に住民も一丸となるいわれがある。だが、公務労働の市場化、我々のアスポート事業等の経験によれば、双方は垂直的な企画―実施委任ではなく、行政側の責任負担の下で市民が協働しあう企画・実施の関係(コミュニティ事業・就労支援条例構想)であるべく、かつ、実施主体に国庫負担割合を補てんする補助金交付が必要である。企業が生み出した困窮者を支援する側が困窮者(行政が「外」で生み出す官製ワーキングプア)に陥るブラック・ユーモアを回避するためである。そして、何よりも、協同が非正規労働を生みだす巧妙な罠として仕掛けられることがあってはならないからである。