

バブル経済が終焉してもしばらくその余韻にひたっていたこの国で、1990年代の終わりになると、困窮や格差がしだいに注目を集めるようになった。振り返るならば、ここ20年ほどの間に公刊された書籍で、困窮と孤立について論じたものは数知れない。

この主題に寄せられる人々の関心には、初めのうちは、豊かな日本にまだ困窮や格差があつたのか、といった反応も少なくなかつた。だが、しだいに生活困窮や経済格差が日本社会に深く根づき、社会全体に浸潤しつつあることが実感されるようになった。また、経済的困難と社会的孤立が、一体のものとして広がっていることも知られるようになった。

多くの著作がこの国の困窮・格差や孤立の実態を統計的に明らかにし、あるいはルポルタージュ的に伝えてきた。子ども、若者、高齢者へと世代横断的に困窮や孤立が広がっていることが明らかにされ、「ひとごとではない」と多くの人々が考え始めている。

それでは、こうした現実に対する処方箋としては、いかなる制度や政策が提示されてきたか。児童福祉、生活保護、年金政策といった、個別の政策については、さまざまな政策提案が蓄積されてきている。だが、個別領域の議論を総合して目指すべき福祉体制のかたちについては、議論は深まってい

ない。中間層と困窮層、働いている人たちと大きな困難を抱え込んでいる人たちを、いかなる原理でつなげていくのか。有権者や納税者の合意を得ながらどのように孤立や困窮に対処していくのか。この国が福祉国家として未成熟であることの一般的な指摘はなされても、包括的な制度デザインはなされていない。

本書もまた、新しい福祉体制の精緻な青写真を提示するものではない。本書に収められた諸論考は、まずはそれぞれが個別の政策領域における重要な貢献である。だが他方で、本書は個別政策の提起を集めた論文集に留まらない。本書の各章は、財団法人全労済協会による一年にわたる研究会の成果として、たび重なる相互討議を経て執筆された。そして、それぞれの政策提起が組み合わされたときに見える、新しい福祉体制の像を共有している。

新しい福祉体制の像とはどのようなものか。本書が提起している考え方に近い言葉を挙げるとすれば、「社会的包摂」ということになろうか。社会的包摂とは、近年しだいに広く使われるようになってきた言葉ではある。困窮し孤立した人々を、弱者として単に保護するのではなく、社会の一員として包摂することを目標とし、元気に社会参加し続けることを支援する、という考え方である。

困窮と孤立に対処するというとき、しばしばこの言葉が掲げられてきた。生活保障の安全網つまり「セーフティネット」を、転げ落ちても社会に跳ねもどる「トランポリン」にしていく、という言い方もされた。90年代半ばのイギリス労働党政権における「福祉から就労へ」政策から安倍政権の「一億総活躍国民会議」における議論に至るまで、そのような趣旨で社会的包摂が提起されてきた。

だが、この社会的包摂とは、具体的に何をしていくことなのか。その点でわかりにくさの残る言葉

であるし、また少なくとも現在までのところ、社会的包摂やトランポリンの実現が掲げられても、必ずしも大きな成果を挙げているとは言いがたい。それはなぜか。社会的包摂のために、ほんとうになされなければならないことはなにか。この問いかけに対する回答は、そのまま本書の議論になる。

第1に、社会的包摂の名のもとにトランポリンで社会につながるようとしても、社会の側にそれを受け止める場がなければ、人々は再び排除されてしまう。

「転げ落ちない社会」というタイトルの意味でもあるが、本書では、そもそもリスクを抱えた人々が「転げ落ちない」ように、あるいは困難を抱えていても社会につながるように、3つの共生の場をつくりだしていくことを主張している。3つの場とは第1章の湯澤論文が扱ったシングルファザー家族のような、より多様な家族のかたちであり、第2章白川論文、第3章祐成論文が論じている開かれた居住とコミュニティであり、第4章西岡論文が提起した新しい働き方の3つである。

これまで、私たちの共生の場である家族、居住、雇用は、「支える側」の人々のための標準世帯、持ち家・民間賃貸住宅、一般的就労と、「支えられる側」の母子世帯などの非典型世帯、施設居住、措置型福祉（＋福祉的就労）とはっきり分断されてきた。困難を抱えた多数の人々は、この両極の間で顧みられなかった。標準世帯、持ち家・民間賃貸住宅、一般的就労は、標準以外の暮らし方や働き方を許容せずに多くの人々を排除するところがあった。ゆえに、ここから排除された多くの人々は、「支えられる側」として劣等処遇（「支える側」より良い処遇になるべきではないという原則）のもとで「保護」の対象となるしかなかった。ここに3つの新しい共生の場をつくりだしていくというのが本書の一つの提起である。

第2に、このような3つの場にどうやって人々をつなげていくかである。新しい居住や就労の場が創出されたとしても、縦割りの制度の中で人々をこうした場につなぎ定着させていくことは容易ではない。新しい居住の場を紹介し入居債務保証を提供したり、支援付き就労の中身について雇用主および当事者と話し合い就労や居住に定着する手助けをしたり、さらには経済的困難やメンタルヘルスの解決を図るなど、当事者が抱えていく複合的困難に対する包括的な対応が必要になる。

したがって、旧来型の縦割りの制度をいかに超えていくかが問われるのであるが、制度の縦割りを完全に解消することは困難である。これに対して本書は、人々のライフステージにおいて社会とつながっていくことにリスクが集中する3つのステージに注目し、ステージごとに「転げ落ちない」ための支援を可能な限り包括的なものにする、という考え方をとっている。

その3つのステージとは、第6章柴田論文が扱っている就学前の子ども期、第7章花井論文が主題としている後期中等教育、高等教育、就職にかけての青年期、そして第8章鎮目論文、第9章藤森論文が扱っている高齢期である。とくにこの3つのステージにおいて、縦割りとなっている支援を可能な限り連携させ、3つの場で受け止めながら、「転げ落ちない社会」を構築していくことが重要なのである。

さらに加えて、納税者、有権者の福祉体制への支持をどのように獲得して、制度を実現していくかも重要になる。本書で提起されている施策は、それ自体は孤立した困窮層を主な対象としたものが少なくない。支援の対象については所得制限などがかることも当然であろう。しかし、就学前、教育と就労への移行をはかる青年期、高齢期というステージに集中している社会的なリスクは、(今のとこ

ろ) 経済力に相対的に恵まれている中間層にとっても、「人ごと」ではなく、いつわが身にふりかかってもおかしくない問題群である。

中間層を含めてすべての人々のための福祉体制を目指すという普遍主義の考え方を、こうした条件のもとでいかに発展させていくか。第5章高端論文や第3章祐成論文、さらに序章ではとくにこの点が焦点の一つとなっている。

もちろん、3つの場と3つのステージや新しい普遍主義という本書のフレームは、まだ萌芽的なものであり、これから新しい福祉体制のデザインとしてさらに議論を詰めていくべきものである。そのため乗り越えられるべき諸論点は、財源論、信頼論、負担論など含めて、巻末の鼎談でも論じられているが、併せて読者からのご意見などいただければ幸いである。

本書は、財団法人全労済協会において2016年3月から約1年間続けられた「格差・貧困研究会」の成果である。この研究会は、この問題に深い危機感を抱いた同協会の高木剛前理事長が音頭をとって開始され、毎月の研究会では、たいへん密度の濃い議論を重ねてきた。神野直彦東京大学名誉教授にはアドバイザーをお願いし、本書の鼎談を含めて、本格的に議論に加わっていただいた。支援の現場におられる方たちからのヒアリングもすすめた。こうした機会をつくってくださり、研究会の円滑の進行をサポートされた全労済協会の高木前理事長、安久津正幸前専務理事、研究会の成果を出版することにお力添えいただいた神津里季生現理事長、柳下伸現専務理事をはじめ、同協会の皆さんには深くお礼を申し上げたい。また、勁草書房の宮本詳三編集部長は、すべての研究会に出席された

上で、研究会の多岐にわたる議論の中身を本書にまとめる上で的確なアドバイスをされた。記して謝意を表したい。

2017年9月

宮本太郎

転げ落ちない社会 目次

まえがき

序 章 困窮と孤立をふせぐのはいかなる制度か？

宮本太郎…3

- 1 福祉国家は困窮をどうふせいできたか 3
- 2 日本型生活保障の解体と困窮問題 13
- 3 困窮と孤立に抗するために 21
- 4 むすびにかえて 28

参考文献 30

第1章 標準家族モデルの転換とジェンダー平等

湯澤直美…33

——父子世帯にみる子育てと労働をめぐる——

- 1 はじめに 33
- 2 家族形態の変容とひとり親世帯の趨勢 36

- 3 父子世帯の現代的動向 40
 - 4 シングルファーザーの労働と子育てが照射する世界——インタビューからの考察 45
 - 5 家族の制度化とジェンダー構造 60
 - 6 おわりに——「男と親の間」をいかに越境するか 64
- 参考文献 67

第2章 新しい居住のかたちと政策展開

白川泰之…69

- 1 問題の背景 69
 - 2 すすむ居住の貧困化 70
 - 3 「第三領域」の設定 77
 - 4 「第三領域」の可能性——実践から見えてきたもの 80
 - 5 第三領域を実現するために——提言 85
 - 6 おわりに 94
- 参考文献 95

第3章 住宅とコミュニティの関係を編み直す

祐成保志…97

- 1 住宅政策における選別主義 97

2	公営住宅団地に暮らす	101
3	支え合いの持続可能性	105
4	日本型ハウジング・レジームの特質	110
5	日本型ハウジング・レジームの源流	115
6	おわりに——住宅政策における普遍主義	120
参考文献		124

第4章 相談支援を利用して「働く」「働き続ける」

——中間的なワーク・スタイルの可能性と課題——

1	はじめに	127
2	「働く」「働き続ける」を支える仕組みの不全感	128
3	就労の相談・支援を利用する	129
4	「働く」「働き続ける」を阻む困難は何か	139
5	就労支援の地域政策	151
6	おわりに	158
参考文献		159

西岡正次…127

第5章 支え合いへの財政戦略

高端正幸…161

——ニーズを満たし、財源制約を克服する——

- 1 崩れる社会、行き詰まる財政 161
- 2 財政赤字と租税抵抗 162
- 3 財政をつうじた「支え合い」の社会的基礎 166
- 4 「支え合い」と「負担の分ち合い」を無効化してきた日本 176
- 5 支え合い、負担を分ち合うために 180
- 6 おわりに 188

参考文献 188

第6章 子どもの貧困と子育て支援

柴田 悠…191

- 1 「子どもの貧困」の実態 191
- 2 「子どもの貧困」がもたらす問題 196
- 3 どういう政策が必要か 201
- 4 国内経済や出生率へのメリット 207
- 5 おわりに——もつと政策研究を 216

参考文献 217

第7章 若者の未来を支える教育と雇用

花井圭子…221

——奨学金問題を通じて——

- 1 はじめに 221
 - 2 公的奨学金制度の現状と問題 223
 - 3 奨学金問題の背景 227
 - 4 高等学校、大学（学部）の概況と進学、大学中退の状況 236
 - 5 教育がもたらす効果（便益） 240
 - 6 わが国の公財政支出の低さと、それを支える意識 241
 - 7 若者の未来を支える基盤である教育の機会均等と安定雇用をめざして 245
 - 8 おわりに 251
- 参考文献・資料 252

第8章 脱貧困の年金保障

鎮目真人…255

——基礎年金改革と最低保障——

- 1 はじめに 255
- 2 年金の財政方式と貧困 256
- 3 年金制度改革の類型——縮減改革類型と給付改善改革類型 260

4	貧困対策と基礎年金の改革	265
5	脱貧困に向けた年金改革のオプション	274
6	おわりに	281
	参考文献	282

第9章 高齢期に貧困に陥らないための新戦略

藤森克彦… 287

1	はじめに	287
2	高齢者の貧困の実態——高齢単身世帯を中心に	288
3	今後も増加していく「標準世帯」に属さない人々——中年未婚者の増加	295
4	非正規労働者の課題と対策	302
5	働き続けられる社会の構築	306
6	貧困高齢者にはセーフティネットをしっかりと張る——生活保護制度の改善	313
7	おわりに	314
	参考文献	315

終章 鼎談・「転げ落ちない社会」に向けて

神野直彦・宮本太郎・湯澤直美… 319

1	日本の社会保障・社会福祉の流れ	319
---	-----------------	-----

2	改革は下からの積み上げで	333
3	「3つの場」と「3つのステージ」	
4	「第三領域」をつくる	337
5	デコボコをならす経済の役割	341
6	自立とは何か	347
7	公的サービスのあり方	352
8	構想実現への道筋	355