寄稿

困難な時代を生きるワーキングプア

―その問題解決に向けた今日的課題―

福原　宏幸
（大阪市立大学大学院経済学研究科教授）

はじめに

働く人びとのなかに一定の貧困層が存在するという問題それ自体は、決して新しいものではない。多くの先進諸国では、戦前の時期はもちろん戦後の経済成長期においても、そのような人びとが存在していた。とはいえ、戦後においては、経済成長を前提に完全雇用政策と最低生活保障制度を軸とする福祉国家のもろもろの装置、そしてこれに加えて家族と企業を構成要素としてできあがった福祉レジームが、福祉の供給と分配をとおして人びとの生活を支えてきた。この時代では、「普通に働けば貧しさから脱することができる」と理解され、貧困は実体としても減少しているとみなされてきた。

しかし、1990年代以降、経済のグローバル化や知識基盤型経済への移行、そして社会の個人化などの要因によって、ワーキングプアが増大し、それが深刻な社会問題となった。これは、世界の先進諸国に共通してみられる現象である。この点からみると、日本における今日のワーキングプア問題は、社会経済の構造的な変化に対応できなくなった20世紀の福祉レジームの機能不全によるものとみることができる。とはいえ、ワーキングプア問題のそのあり様は、先進各国において多様性を帯びている［たとえば、Peña-Casas and Latta 2004. Fraser, Gutiérre and Peña-Casas 2011 参照］。

日本のワーキングプア問題は、上にあげた諸要因によって生じたという点では他の先進諸国と共通しているが、日本特有の労働市場構造と福祉レジームによって規定されている部分も大きい。日本のワーキングプア問題を考える場合、こうした観点を念頭に置いておくことが重要だろう。

ところで、日本におけるワーキングプア問題に関しては、その数量的な増大傾向が多くの統計分析を通して明らかにされてきた。しかし、彼らの就労と生活の実態についての調査研究は決して多くない。こうした中で2009年に実施された連合総研の調査は、貴重なものであるといえよう。この調査では、社会経済構造の変化のなかで、ワーキングプアがどのような働き方、暮らし方を余儀なくされているのかを明らかにした。また、日本型福祉レジームは、彼らの雇用と生活を支えることができずにいる点も明らかにした。

以下では、この連合総研の調査結果をふりかえるなかで、ワーキングプアが直面している課題を整理するとともに、福祉レジームの改革という点にも触れつつ、求められる施策について述べたいと思う。

1．ワーキングプアの貧困と社会的排除

2009年に実施された連合総研ワーキングプア実態調査では、東京と大阪を中心に120人のヒアリング調査と620人のアンケート調査をおこなった。この調査によって、以下のことが明らかとなった［連合総合生活開発研究所 2011］［福原 2011］。

一つは、ワーキングプアのなかには、生育

過程における困難な家庭環境や低学歴といった問題を抱えていた人が多いことがわかった。親の離婚や一人親家庭であること、貧困家庭といった家庭環境が当事者の精神的な不安定さや低学歴をもたらし、それがその後の不安定な就労を規定しているケースが多くみられた。

なお、ワーキングプアのなかには、恵まれた家庭環境に育ち、学歴も比較的高い人もいる。彼らのなかには、就職活動時期が就職氷河期と重なって「失敗」し非正規社員となったケースや、正社員として就職したが勤務先での人間関係がうまくいかないなどの理由で退社し、場合によってはその後ひきこもりを経験するなどして、非正規社員となったケースなども多くみられた。

第2に、学校修了後の労働において、不安定さと低賃金が多くみられた。ワーキングプアは、派遣労働やパート・アルバイトに従事したり、「非定着型正社員」として就労しており、また転職回数も多いことから、雇用の不安定さがみられた。これはまた、継続的な就労経験の蓄積や技能の向上に結び付かず、その結果、彼らが就く仕事は周縁的なものにならざるをえない。これらはいずれも低賃金であり、家族のなかに安定した所得をえる人が他にいなければ貧困への抵抗力を弱め、たちどころに貧困に陥っていく。同時に、彼らは、短期の雇用契約が多いことから、つねに失業のリスクを抱えている。ワーキングプアには雇用保険加入者は少ないことから、明日の生活をなんとか遣り繰りする必要から、低賃金・不安定であっても仕事に就くことを余儀なくされる。こうして、彼らの生活は負のスパイラルに陥っていく。調査を実施した2009年7－9月は、リーマン金融危機の影響によってこの失業はいっそう深刻であった。

第3に、こうした労働の不安定さと貧困は当事者の自尊感情を損ない、それによってワーキングプアは家族、友人、企業組織、そして地域社会から遠ざかる傾向をもった。すなわち、社会的つながりの希薄さや断絶である。これは、社会のなかで「認められた存在」（社会的承認）として自らを認識することができず、いっそう強く自尊感情を損なうことになる。

第4に、正社員・常用雇用者を前提とした社会保険制度では、非正規雇用に従事している人びとの多くは、加入要件を満たさない、手当受給年数に足らないといったことから、これらの制度から排除されていた。

以上のように、ワーキングプアの多くは、こども期の貧困、そして学校教育、労働市場、社会的つながり、セーフティネットなどの領域における社会的排除を経験し、さらにこれらが相互に関連しながらワーキングプアに対しいっそう深刻な社会的排除と貧困をもたらす構造がみられた。なお、日本社会には、これらワーキングプア層と一部重なるが、「就職困難者」と呼ばれる人びとが存在する。彼らは、学校修了後就職ができずにひきこもっている人びとや、就労意欲はあるがさまざまな就職阻害要因によって就職活動ができないあるいはうまくいかない人びとである。仮に就職できたとしても低賃金であることが多く、ワーキングプア予備軍的な地位にある。このことから、ワーキングプアとあわせて「就職困難者」への支援もまた、重視する必要がある。

2．ワーキングプアと日本型福祉レジーム

連合総研の報告書における拙稿［福原 2011］では、日本におけるワーキングプアの実態をこのように総括するとともに、この問題を社会経済システムのなかに位置づけた。すなわち、高度経済成長期につくりあげられた正社員を中心とした企業メンバーシップ、男性稼ぎ主型家族モデル、そしてこれらを前提とした生活保障システム、これら三つが分かちがたく結びついてできあがっている日本型福祉レジームのもとでの諸政策では、1990年代以降に登場してきたワーキングプアや就職困難者などの問題を解決することができなくなったのである。

第1に、企業メンバーシップがつくりだした労働市場の分断構造のなかにあって、多くの非正規雇用者は外部労働市場にとどまり続け

ることを余儀なくされるとともに、低すぎる最低賃金額と不安定雇用によって規定された低所得・貧困から脱することができないという固定化の問題がそこにはあった。第2に、男性稼ぎ主型家族モデルから離脱した母子世帯の母親や、低所得に規定されて家族を形成することができない単身男性は、貧困への抵抗力を確保することができない。また、こうした家族モデルを前提に構築された社会保障のもとでは、彼（彼女）らへの生活保障の仕組みはきわめて不十分であった。最後に、国のセーフティネット制度では、第1のセーフティネットである雇用保険からもれ落ちる人が多いといった問題、最後のセーフティネットである生活保護では稼働能力をもつ貧困層を十分に支給対象としてこなかったという問題があった。

たしかに、2002年から2005年にかけて、政府は、就職困難な人びと、とりわけ母子世帯の母親、若者、ホームレスそして障害者に対する一連の自立支援政策を実施してきた。しかし、それらの政策の性格は、いわば「はじめに就労ありき」型ワークフェアというべきものであった。すなわち、高度経済成長期を経て形成されてきた日本型福祉レジームのもとで、「普通にがんばれば企業社会への包摂と家族形成が可能なはずである」との観念が、時代状況が変化した1990年代においても依然として困窮者支援の理念として生き残り、時代錯誤的な自助努力論として政策が展開されたのである。また、この自助努力論は小渕・小泉政権の新自由主義的路線の自己責任論と共鳴して「自立支援」というキーワードに統合されて、いっそう強く「はじめに就労ありき」型ワークフェアが展開されることになった［福原 2012］。

3．雇用政策と生活支援政策の統合政策

その後、小泉政権の後を継いで2006年9月に登場してきた安倍政権は、2007年2月「成長力底上げ戦略」において経済格差の拡大とワーキングプア問題などを政策課題として取り上げるようになった。これは、「はじめに就労ありき」型ワークフェアではもはやこれらの問題は解決できないことを示すものであったし、これの転換をはかろうとした点で重要である。しかし、安倍政権が示した政策は、こうした問題を引き起こしている社会経済のあり様、すなわち日本型福祉レジームの改革に手をつけるものではなく、ワーキングプアや就職困窮者のやる気と能力開発のみを重視した政策であった。すなわち、「就労アクティベーション」というべき政策体系であった［福原 2012］。

2009年6月に麻生政権のもとで出された「安心社会実現会議報告」は、「社会的包摂」や「『公』の新たな担い手の支援」を提起した。その後の民主党・鳩山政権に至る過程では、「訓練・生活支援給付金」を盛り込んだ「緊急人材育成支援事業」が登場し、一部地域でのモデル事業であるとはいえ社会的困窮者の生活支援も視野に入れた「パーソナル・サポート・モデル事業」などが開始された。この時代、「就労アクティベーション」に加えて「社会的アクティベーション」も推進されるようになった。しかし、他方では、雇用保険と生活保護の２つのセーフティネットの間に恒常的な第2のセーフティネットとして位置付けられて2011年10月に導入された求職者支援制度は、雇用保険の受給期間満了者および未加入者のすべてが活用できる制度となっておらず、セーフティネットとしての機能が十分に発揮されないという限界が示されることになった。

2012年になると、野田政権のもとで、「生活支援戦略」と新しい雇用ビジョンの具体化がはじまる。

「生活支援戦略」では、就職困難者に対する日常生活自立支援から、社会参加、中間的就労そして一般就労へと繋ぐ支援の体系を伴走型支援と社会的企業を活用しつつ実施することがめざされている。これは、雇用と福祉の連携政策であり、その政策志向は、対象や支援機関の限定、支援メニューの不履行に対する罰則などを含むワークフェアではなく、当事者の意欲の喚起とニーズ・能力に応じた

支援をめざすアクティベーションとして設計されようとしている。それは、これまでの福祉レジームが前提としてきた企業メンバーシップや男性稼ぎ型家族モデルに依拠しなくても安心して暮らしていける社会的つながりの構築を前提としている（ただし、生活保護制度改革では、ワークフェア的な施策がとりこまれる可能性も残されているのだが）。

また、雇用ビジョンについては、厚生労働省の「非正規雇用のビジョンに関する懇談会」が、2012年３月に「望ましい働き方ビジョン」を取りまとめた。それは、人材育成、正規・非正規の二極化を超えた「雇用の安定」「公正な処遇」「多様な働き方」の実現など、企業メンバーシップに代わる新しい価値規範にもとづいて労働市場を再構成し、すべての労働者がその能力とニーズにあった働き方をめざそうとするものであった。

すでに、2012年8月には労働者派遣法と労働契約法の改正が決まった。前者の改正では、①雇用期間が30日以内の日雇派遣の原則禁止、②離職した労働者を離職後1年以内に派遣労働者として受け入れることの禁止などが盛り込まれ、これらによって不安定雇用の拡大を抑えることがめざされている（ただし、懸案であった製造業派遣の禁止については見送られた）。

改正労働契約法は、有期雇用契約のもとで働く1200万人が対象となるが、①反復更新されて通算５年を超えたときは、労働者の申込みにより期間の定めのない労働契約（無期労働契約）に転換できる無期労働契約への転換のルール化、②「雇止め法理」の法定化、③有期契約労働者と無期契約労働者との間で、期間の定めがあることによる不合理な労働条件の相違を設けることを禁止する不合理な労働条件の禁止が定められた。これらをとおして、有期雇用から無期雇用への雇用転換を促すこと、身分の違いではなく仕事の違いにより処遇を決める流れを後押しすることがめざされる。

これらの政策動向をみると、それはより積極的なアクティベーションの追求であるとともに、就職困難者やワーキングプアを生み出してきた福祉レジームに対しても一定のアプローチをはかろうとするものであることがわかる。

むすび

ようやく、ワーキングプアそして就職困難者に対する政策の領域で、新たな展開がはじまろうとしている。それは、アクティベーションの強化として展開されつつある。しかし、それがどのような類型にもとづいて実施されようとしているのか、この点については不鮮明な部分が多い。また、こうした政策展開を通して、日本型福祉レジームの改革をはかろうとする動きも読み取れる。しかし、これがどのような方向に向けての改革なのか、それもまだ明確ではない。

このように、改革の方向性については混沌とした部分を残している。しかし、新しい政策が、一つひとつ着実に実施に移されるその流れはもはや変わらないことを期待したい。なぜなら、非正規雇用者の増加、そして貧困の広がり、もちろんワーキングプアの増加は、なにも止まっていないのだから。

【参考文献】
福原宏幸（2011）「ワーキングプアに対する社会的排除の諸相－雇用・生活実態から雇用・福祉レジームを検討する－」『大分大学経済学論集』第63巻第4号。
同（2012）「日本におけるアクティベーション政策の可能性 ― 現状と展望 ―」、福原宏幸・中村健吾共編著『21世紀ヨーロッパ福祉レジーム ― アクティベーションの多様な改革と日本 ―』糺の森書房。
連合総合生活開発研究所（2010）『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書Ⅰ－ケースレポート編－困難な時代を生きる120人の仕事と生活の経歴』（主査：福原宏幸）。
同（2011）『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書Ⅱ －分析編－ ～困難な時代を生きる人々の仕事と生活の実態～』（主査：福原宏幸）。
Fraser,N., R.Gutiérre and R.Peña-Casas（2011）*Working Poverty in Europe : A Comparative Approach*, Palgrave.
Peña-Casas, R. and M. Latta（2004）*Working poor in European Union*,European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.