HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本における貧困と社会的排除
Author(s)	杉村, 宏
Citation	教育福祉研究, 10(1), 63-73
Issue Date	2004-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28372
Type	departmental bulletin paper
File Information	10(1)_P63-73.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

[Journal of Education and Social Work No.10-(1) 2004
教育福祉研究　第10-(1)号　2004]

日本における貧困と社会的排除

杉村　宏

はじめに

この小論は、日本における低所得・貧困問題を、社会的排除という視角から検討するものである。社会的排除はそれ自体が新しい概念ではないにもかかわらず、今日では多義的に用いられ貧困概念の拡大として受けとめられている(1)。

失業は労働市場からの社会的排除といえるが、もともと労働市場は不特定多数の人々を、雇用を通じて包括しようとする社会統合のシステムである。したがって失業に見られるような社会的排除とは、社会的統合のしくみからの排除ということを意味している。

ここでは日本における社会的排除の問題を考察するにあたって、何から、どのようにして排除されているのかということを重視する。その結果としての低所得・貧困の蓄積の問題を検討し、このような状況に置かれている人々に対する支援のあり方を社会再統合の問題として考えたい。また再統合を困難にするいわゆる福祉依存イデオロギーが、どのような現実のもとで成立しているのかという点についても検討する。

1　低所得・貧困階層の増大

今日の低所得・貧困問題は、生活保護受給層の増加に見るように深刻な状況にある。その現代的特徴は単に量的に拡大しているだけではなく、拡大要因が複合的で社会病理的な現象として顕れていることである。私たちは、ある程度民主的で自由な政治・経済システムのなかで、社会福祉・社会保障制度によって生活が守られる社会に生きている。しかしそのようなシステムから排除され、ナショナル・ミニマムさえ享受することのできない貧困問題が存在しているのである。

(1) 低所得・貧困問題の現状

バブル経済の崩壊後すでに10数年が経過しているにもかかわらず、経済・生産活動の長期停滞が続いている(2)。このような状況の下における低所得・貧困問題の拡大要因を、企業倒産、失業、自己破産件数でみると、負債額1,000万円以上の企業倒産件数は、1990年には6,468件であったが、2002年度には18,928件、負債総額は13兆3,099億円余に上っている(3)。また、この間の完全失業者も136万人、(完全失業率2.1%)から395万人(5.4%)と約3倍増となっている。多重債務によって自己破産を申し立てた件数は、'91年度40,616件であったが'02年度には214,634件と5倍の伸びを示している(4)。このように就労機会の喪失は、社会生活の基礎である所得の不安定化をもたらす最大の要因である。

つぎに低所得・貧困階層の状況をみると、生活保護世帯数は、1991年度には60万世帯(94万6千人)で人口に占める割合は7.6‰であったが、2001年度は77万6千世帯(114万8千人)で、9.0‰と増加している。

2002年1月に公表された厚生労働省の「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書によると、「低所得者の状況」として表1を掲げている。高齢単身者、障害者、母子世帯に低所得世帯が多いこと、また新たな低所得者としてホームレスの問題があることを指摘している。低所得世帯の指標としては、年間所得200万円未満の水準と所得税・住民税の非課税水準を上げている。住民税非課税世帯の所得水準は、65歳未満では35万円(収入換算で約100万円)、65歳

表1　低所得者の現状

○高齢単身者、障害者、母子家庭に低所得が多い。ホームレスなど新しい問題も生じている。

国民生活基礎調査	所得200万円未満所得第一四分位（低所得者世帯）	・母子世帯の48%、高齢者世帯の41%が該当(全体では15%) ・3分の1は高齢者世帯、半数は単身世帯（高齢者世帯の消費支出は現役世代より低いことに注意）
	基礎的所得	・高齢者世帯は81%が年金収入 ・母子世帯は75%が雇用収入
	貯蓄	・高齢者世帯の37%が300万円以上 ・母子家庭の73%が100万円未満
福祉行政報告例 被保護者全国一斉調査	生活保護の受給者	・高齢者世帯45%（うち89%が単身） ・傷病・障害者世帯40% ・母子世帯8%
	保護受給期間	・高齢者世帯の42%が10年以上 ・母子世帯の52%が3年未満
	保護開始理由	・高齢者世帯は傷病・老齢による収入の減少が45% ・母子世帯は働いていた者の離別等が41%
身体障害者実態調査	生活実態	・所得税非課税49%、市町村民税非課税39% ・年金受給68% ・就業者29% ・生活保護受給者3%
知的障害児(者)基礎調査	生活実態	・仕事をしている者42%（うち作業所半数） ・年金・手当受給77%
母子世帯等調査	生活実態	・平均年収229万円（一般世帯658万円） ・離死別直前は無就業38%→離死別直後にはパート就業37%・正社員30%→その後パート30%・正社員37% ・児童扶養手当受給61%
ホームレスに関する調査	東京都・大阪府・神奈川県など	・大半が独身男性 ・7割以上が求職活動をしている ・仕事を失うことがホームレスになる大きな要因

（注）出典：厚生労働省「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書

以上では125万円（収入換算で約204万円）であり[5]、おおむね年収200万円が低所得世帯の所得基準であることがわかる。

表1から年収200万円以下の世帯を推計すると、母子世帯は99万5千世帯（98年単親調査）の48%にあたる47万8千世帯、高齢者世帯626万1千世帯（2001年度）の41%に当たる256万6千世帯で、あわせて約305万世帯（世帯人員に換算すると推計600万人前後）になる。身体障害者については世帯数では把握されていないが、身体障害者数293万3千人（1996年実態調査）の39%に当たる114万3千人が住民税非課税者である。これらの結果から公式統計による推定でも、低所得者数は700万人を超えるとみられる。

（2）社会病理の顕在化

このような低所得・貧困問題に関連した社会病理が深刻化している。警察庁の統計によれば、国民がより強く不安を感じる殺人・強盗・放火などの重要犯罪は、1989年上半期（1～6月期）4,000件弱であったが、2003年同期は11,304件になっている[6]。また1998年以降、自殺者30,000人時代といわれるようになったが、2002年度には32,100人の人々が自殺で亡くなっている。このうち経済生活問題が原因で自殺した人は、1997年には4,000人程度であったが2002年度には7,940人となり、この5年間でほぼ倍増している。

さらに注目すべきは、リストラや失業による生活困難が原因で自殺する人々がいる一方で、法外

な時間外労働などによる過労死が労災認定された事例で143件、過労自殺・精神障害と認定されたケースが70件（いずれも2001年度）あった。この国では、命を奪うリストラと過労自殺にまで追い込む労働強化が同時に進行しているのである。また顕在化した極限的な貧困としてのホームレスや餓死なども近年増加している。

2　貧困と社会的排除の構造

このような社会病理現象を伴った低所得・貧困問題を、社会的排除という視点から見ていきたい。

（1）社会統合システムの構造

社会的排除という概念は多義的であいまいな面があるにもかかわらず、その効用は本来社会統合をめざすべき諸社会制度から排除されるという側面が強いために、なぜそれぞれの社会制度が特定の人々を排除するのかという原因に人々が目を向けることを可能にし、その解消、緩和の方向も考え易くすることにある。

現代の生活者の中心は雇用労働者である。彼らの社会生活は、通常、諸福祉的機能を有する最小の生活単位としての家族とともに、地域社会の中で営まれている。また社会生活のためのさまざまなニーズを満たすために、雇用労働によって得た所得によって必要な消費財・サービスを商品市場で購入する。しかしながら今日では、市場や家族・地域社会は万能ではなく、むしろ近代以降の社会ではその限界が明らかになり、そのセーフティネットとして社会保障を含む広義の社会福祉が発展してきた。このような広義の社会福祉は、社会的統合ないし社会的包摂の主要な制度として、労働者諸階層の生活を長期的に安定させるために必要不可欠なものとなっている。

広義の社会福祉制度の中で、他の制度がうまく機能しないために生活困窮に見舞われる状態に陥った人々に、ミーンズテストを条件にナショナル・ミニマムを保障する制度として公的扶助制度がある。いわば生存権のセーフティネットであり、すべての国民をナショナル・ミニマムの保障を通じて統合する制度である。

このように国民生活は、いく層にもわたる社会的統合のシステムの中で営まれているから、社会的排除もその重層構造の中で起こるものと考えられる。社会的排除が貧困とどのようなプロセスの中でかかわりあうのかを図示したものが、図1である。以下、各レベルにおける社会的排除についてみていく。

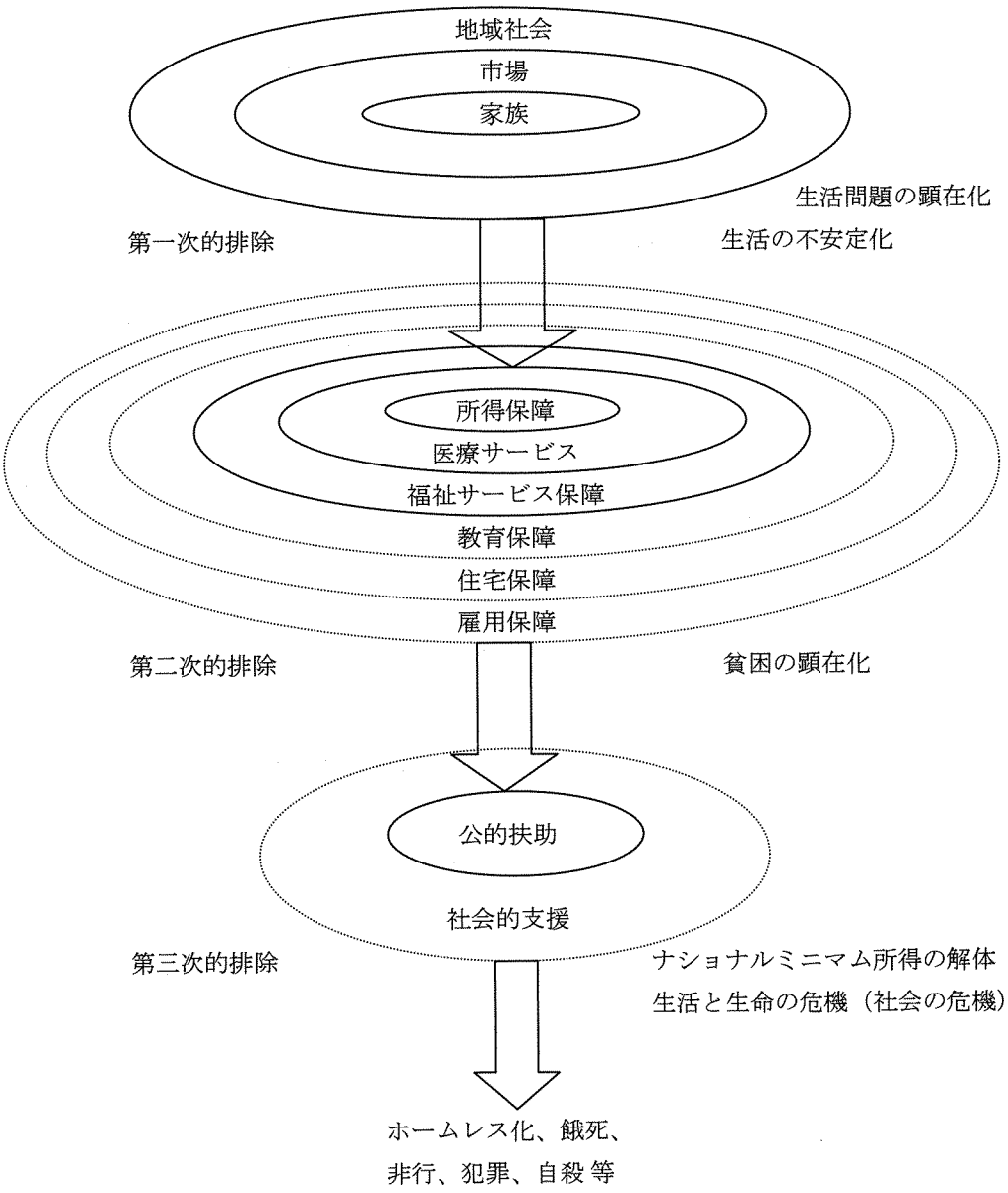
（2）家族・市場・地域社会から排除

かつて家族は公的領域から私的領域を分かつ「小宇宙」のような存在であった。しかし現在では家族の形態や機能が一方では多様化し、他方では単純化した。家族構成員の減少に伴う小規模家族化とともに、離婚率の上昇や母子世帯の急激な増加（1994年から1998年までのわずか5年間で21%、165,000世帯も増加し100万世帯に迫っている）など、いわゆる家族解体が進んでいる。

しかし同時に注目すべきことは、いわゆるパラサイトシングルと呼ばれる、ポスト青年期の若者の親族同居に伴う生活全般の家族依存が進行していることである。一説によるとその数は1,000万人と推定されていて、彼らの多くがフリーターに代表される不安定就労の給源にもなっている(7)。パラサイトシングルの存在は、社会的排除とは関連がないように見えるが、彼らは就労に伴う社会参加が中途半端であるために労働と結合した社会保障システムからは排除されている。パラサイトしている親世代にトラブルが生じると、「若者が社会的弱者に転落する」(8)不安定な存在である。

われわれが市場経済の中で生活をしているという場合、消費生活に直結する商品市場をまず思い浮かべるが、社会生活を営む上で身近な市場として、労働市場や土地住宅市場、金融市場などがある。これらの市場はできるだけ広く国民を包摂し、支配しようとする大きな力が働いており、多くの国民はその支配に従属することを余儀なくされている。とりわけ「規制緩和」政策は、市場における国民の立場をいっそう従属的な地位に置くこととなった。

図１　日本における社会的排除の重層構造



（注）概念図の中に点線で表示した部分は、「広義の社会福祉」としては不完全な保障システムであることをあらわしている。

ここでは労働市場のみを取り上げるが、近年では労働基本権に基づく規制が大幅に緩和された結果、先に見たようにリストラによる排除が容易になり、完全失業者の増加を招いているばかりか、終身雇用制と年功序列賃金制の解体を口実に、正規雇用から若者をはじめとする多くの労働者を排除している。

このような家族や市場からの排除は、社会的な孤立状態に追いやることが多い。社会生活を営む上で地域社会からも排除された存在となり、その生活基盤は不安定なものになる。家族や市場からの排除を、仮に「第１次的排除」とすると、この

段階では、生活の不安定化・孤立化という貧困の特質の一端が現れるが、まだ直ちに低所得・貧困問題に直結しているわけではない。

今日では家族の福祉的機能には限界があり、また市場も万能ではなく、これらの限界や失敗を補う広義の社会福祉が、セーフティネットの役割を担っている。社会的に排除された人々の生活を支えるとともに、所得の再分配を通じて再統合をはかる機能も発揮している。しかし今日の社会的排除の深刻さは，このような社会的統合ないしは再統合のシステムとしての広義の社会福祉が、選別的な排除を強めている点にある。

（3）広義の社会福祉制度からの排除

ここでいう広義の社会福祉制度とは、雇用保障、教育保障、住環境保障、医療保障、所得保障、福祉サービス保障などの生活保障システムである。しかし日本では雇用、教育、住宅保障を公的責任に基づく広義の社会福祉制度と考える土壌はあまり育っておらず、むしろ雇用、住宅および教育は自己責任によって調達すべきものという風潮が強い。自助努力による高い教育水準の獲得とそれを土台にした「よい企業」への就労、質の高い住環境獲得のために行なわれる、家族ぐるみの総力戦がわが国の活力を生み出す原動力となってきた。こうした競争では常に敗退し、脱落し、競争から排除される人々がいる。それは決して公正な競争の結果ではなく、むしろ教育を受ける以前から社会的不利を負った人々がこうした競争によっていっそう不利な状況におかれるということである。

広義の社会福祉制度からの排除をここでは「第2次的排除」とよぶ。市場や地域社会で被る社会的不利を軽減し、社会統合のシステムとして発達してきた社会福祉制度からの排除は、社会的不利をいっそう深刻なものにする。彼らの社会生活は不安定な状況から困窮状態へと下降することが避けられないからである。

日本における広義の社会福祉は、その機能から見ると所得保障、医療保障、保健・福祉サービス保障が主なものであり、その保障のための主な方法は、（介護保険の導入にも見られるように）社会保険である。したがって第2次的排除の問題を検討するに当たって、国民健康保険問題を例にして考察する[9]。なぜならば現在の国民健康保険制度は、その理念と現実が乖離していて、社会的排除の問題が最も鮮明になっている制度だからである。

（4）国民健康保険制度における社会的排除の実態

現行の国民健康保険制度は、雇用労働者以外のすべての国民を包括する「皆保険」制度として1950年代末に成立した。成立当初は、給付期間が3年に限定され、給付率も5割と雇用者の健康保険に比べると著しく公平を欠くものではあったが、無職者を含めてすべての国民を包括したために、保険料支払い問題は当初から想定されていたにもかかわらず、保険証を加入者全員に無条件で交付する画期的な制度であった。その後1960年代の半ばまでに給付期間制限の撤廃、全世帯員に対する7割給付の実現などの改善が進められた。

しかし臨調行革路線への転換に伴い、1984年に国庫負担を医療費全体の45%から38.5%へ削減したことを皮切りに、相次ぐ保険料（税）の引き上げが行なわれた。1986年、国はそれまでとってきた「保険料（税）滞納世帯に対する保険証未交付は違法」という見解[10]を転換して、滞納世帯に対する制裁措置を導入した。保険証に代えて「短期保険証」や「資格証明書」の交付に踏み切り、排除のしくみを保険制度の中に組み込むこととなった。

また2000年の介護保険制度の導入にともない、それまでの制裁措置が自治体の任意の措置であったものを義務化することとし、1年以上の滞納者に対して「段階的・機械的」[11]に制裁措置が発動されることになった。社会的排除が強化され、文字通り「国保が人を殺すとき」[12]が現実化した。2001年6月現在の国保加入世帯数は2,033万世帯であるが、そのうちの滞納世帯は19%の389万6千世帯にのぼり、「短期保険証」「資格証明書」

の発行数はそれぞれ81万件と19万件である[13]。

国保加入者の内訳をみると、(零細企業)労働者30.2%、自営業者11.4%、農業3.0%、その他の事業者3.7%、年金などの所得者27.3%、無所得者24.4%であった[14]。この結果、国保加入者世帯のうち年間所得額が200万円以下の世帯は1,451万1千世帯で、全体の68.6%にのぼる。

国民皆保険というシステムは、もともとこのような低所得・貧困者がそれまで社会保障の枠外に排除されていた状態を解消するために作り出されたものである。医療に対する国民的ニーズを充足するために、保険料の負担能力の有無にかかわらず、保険証を交付する制度として出発した。しかも国保制度は地域保険として市町村が保険者となっているため、保険料の雇い主負担がないから、それに匹敵する負担を国家が上乗せして負担する必要がある。さらに保険料の負担能力がとぼしい世帯が多いために、保険料の減免を行なわなければならない場合が多いから、減免分に相当する公的資金の投入も上積みしなければならない。

ところが国庫補助の削減に象徴される皆保険の理念を変質させる動きは、低所得・貧困層を再び社会保険制度から排除することになる。「市町村における国保財政の悪化→保険料の引き上げ→滞納者の増加→財政の(いっそうの)悪化→保険料の(度重なる)引き上げ→滞納者の(雪だるま式の)増加という悪循環」[15]が、たえず「短期保険証」「資格証明書」交付者を増加させ、1年半滞納すると保険給付そのものの一部あるいは全部が差し止められ、医療を受けることができなくなる。この結果、病気が悪化しても医療にかかることができなかったり、救急医療によって病院に担ぎ込まれた段階ですでに手遅れであったりして、死に至る事例が数多く報告されるようになった[16]。

(5)ナショナル・ミニマムからの排除

国民健康保険の例でもわかるように、社会保険制度は適切な公的補助がなければ、選別的であり排除する性格を内蔵している。このためいずれの国においても、ナショナル・ミニマム保障としての最後のセーフティネットである公的扶助制度を持っている。

日本の公的扶助の中心的制度である生活保護は、他の先進工業国がカテゴリー別に構成されているのとは異なり、生活に困窮するすべての国民に対して、法律の要件を満たす限り無差別平等に保障する一般扶助法である。現に生活に困窮しているかぎり、なぜ生活困窮に陥ったのかという理由を問わないで、保護が行なわれることに特徴がある。したがってたとえ継続して就労していたとしても、その収入が生活保護基準以下であり世帯のニーズを充足するために不十分である場合には、保護の対象となる。

しかしながら、生活保護制度のこうした基本理念は「保護適正化」という名の抑制政策によってゆがめられている。とくに臨調行革以降そのやり方は組織的になり、保護の相談に訪れた要保護者に、保護申請書の交付をしないで申請を抑制する「水際作戦」[17]や世帯収入が生活保護基準以下であるにもかかわらず「保護辞退届」を提出させて保護を打ち切るなどのやり方が横行している[18]。この結果1980年代半ば以降、生活保護受給者は急激な減少を示し、代わって「餓死・衰弱死」事件の出現やホームレスが増加するなどの新たな社会問題が生み出された。

最後のセーフティネットがこのように要保護者を排除することを第3次的排除と呼ぶとすると、それによってナショナル・ミニマム保障が崩壊し、日本社会そのものが不安定化する要因になる。国民健康保険の空洞化とナショナル・ミニマム崩壊の危機に警鐘を鳴らし、これに抵抗し回避する活動を行なっているのは生活保護者などの当事者組織等であるが、その活動はまだ限定的である[19]。

3 「福祉依存」イデオロギーの基盤

(1)「家族依存」型の社会福祉

わが国の広義の社会福祉は、未だ「家族依存」の部分を残している。社会生活を営む上での基盤的条件である教育や住環境を整えることは、全面的に家族の総力戦に依存していることはすでに触

れた。社会保険制度は、伝統的に性別役割分業による生計中心者たる夫と専業主婦としての妻、子どもの扶養という夫婦家族をモデルとしており、妻と子どもは夫に従属して社会保険の扶養親族として扱われてきた。今日でも医療保障については、生計中心者の社会保険に依存している場合が多い。年金に関しても一連の年金改革の中で主婦の年金権が確立したとはいえ、主婦が国民年金に加入するのは任意であり、多くの主婦は夫の年金に依存している。

さらに、社会福祉サービスを利用する場合も、介護保険の成立により介護の「社会化」が進んだとはいえ、家族が施設探しに奔走せざるを得ない状況にある。また例えば介護保険の保険料や利用料の減免に際して、減免基準に世帯員全体の子どもを含む収入の合算をし、預貯金や土地・住宅などの資産制限や仕送りなどの扶養制限を要件にするなどの「家族依存」が強要される。

生活保護では、要保護者の扶養義務者の範囲は親兄弟から3親等の親族にまでおよぶ。とくに保護抑制政策の下で、このような扶養義務者に対する扶養の可否や程度に関する調査が機械的に行なわれ、保護受給の「抑止力」の一つとなっている。

予測を超えた生活上のリスクに対してもともと家族の福祉的機能はそれほど頼りになるものではなく、むしろ限定的なものであった。さらに現代社会においては、家族のあり方が多様化し、福祉機能はますますもろいものであることが明らかになってきたために、それを補完し代わるものとして社会福祉の急速な発展が見られたのである。

それにもかかわらずわが国の社会福祉が家族依存の傾向を強めている理由は、結局貧困や社会福祉サービスを必要とする状態に陥るのは、個人や家族に責任のある問題であるという19世紀的な貧困観が、まだ世論を支配しているからであろう。最近、自民党の少子化対策検討委員会の責任者である森元首相は、ある地域の幼児教育の集会で「子どもを生んで社会に貢献したものには老後の褒章として福祉を行なうのはよいが、子どもを生まないで好き勝手にしてきたものに、老後の福祉を行なうのはおかしい」と発言したという。

このように社会福祉発展の歴史を無視する傾向は、広義の社会福祉の利用を「福祉依存」として問題視する傾向を生む。とりわけ生活保護の受給に対しては、財源がすべて税によるためこのような見方が根強く存在している。社会福祉サービスについても、自己負担を伴うサービスの提供については「福祉依存」とは言わないが、自己負担が減免されて利用する場合には、「ただ乗り」として非難されることが少なくない。税の占める割合が高い社会福祉制度ほどその利用に関して「福祉依存」という非難を受け易い理由は、課税と社会福祉利用のあり方と関連していると思われる。

(2) ナショナル・ミニマムと課税最低限

表2は、1987年の生活保護基準改定の際に厚生省が作成した資料である[20]。当時、所得税の課税最低額に対する生活保護基準額の割合は88.7%であり、住民税の課税最低額に対する割合は97.9%であった。この数字をどのように解釈するかはその立場によって異なるが、生活扶助基準や生活保護基準を、課税される所得水準の下限と比較していたという事実が重要である。その後このような比較表は公表されなくなった。

ところが最近、住民税均等割非課税基準と生活扶助基準、住民税所得割非課税基準と生活保護基準とを比較するように変わってきたという（表3）。この表は、標準世帯を実態に近い3人世帯ではなく4人世帯にすることによって課税最低限の設定を実態より高く見せる意図があり、逆に生活扶助基準と生活保護基準は、表注にもあるとおり実際に適用されているものより低い金額が用いられているという[21]。しかしそれにもかかわらずA－BもC－Dもほとんど差がないから、もしも標準世帯の現実に合わせて3人世帯にすると、非課税標準額はこの数値より小さくなる。他方、生活扶助基準や生活保護基準の算定も住宅扶助の特別基準額を設定し、勤労控除や社会保険料などを参入するなど現実に合わせるとこの数値より大きくなるから、A－BもC－Dも逆転することになる。

表2　課税最低限と生活扶助基準の比較（夫婦子2人）

年	課税最低限		生活保護基準（注2）		C/A (%)	C/B (%)	参考	
	所得税A（円）	（注1）住民税B（円）	生活扶助C（円）	（参考）生活、住宅、教育、期末D（円）			D/A (%)	D/B (%)
1980	2,015,000	1,757,000	1,460,560	1,623,060	72.5	83.1	80.5	92.4
81	2,015,000	1,885,000	1,586,660	1,753,430	78.7	84.2	87.0	93.0
82	2,015,000	1,885,000	1,694,520	1,864,510	84.1	89.9	92.5	98.9
83	2,075,000	2,000,000	1,767,360	1,938,920	85.2	88.4	93.4	96.9
84	2,357,000	2,021,000	1,822,330	1,995,240	77.3	90.2	84.7	98.7
85	2,357,000	2,135,000	1,875,200	2,049,470	79.6	87.8	87.0	96.0
86	2,357,000	2,135,000	1,915,510	2,090,610	81.3	89.7	88.7	97.9
87	2,615,000	—	1,947,930	2,123,840	74.5	—	81.2	—

（注）1．住民税は非課税限度額で表示している。また、課税ベースは前年所得であることから、課税ベースとなる前年の欄に記入して比較している。
2．1級地－1の夫婦子2人世帯（35歳男、30歳女、9歳子、4歳子）の暦年額である（米価補正を含み、臨時措置一時金は除く）。
出典：河合幸尾編著『「豊かさのなかの貧国」と公的扶助』法律文化社、1994年

表3　大蔵省（現財務省）試算の個人住民税均等割及び所得割の非課税限度額の推移　（夫婦子2人の給与所得者）

区分	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
A均等割の非課税限度額（千円）	2,457	2,457	2,514	2,514	2,514	2,514
対前年度比（%）	100.9	100.0	102.3	100.0	100.0	100.0
B生活扶助額（千円）	2,421	2,439	2,483	2,512	2,523	2,527
対前年比（%）	100.3	100.7	101.8	101.2	100.4	100.2
A－B＝差額	3.6万円	1.8万円	3.1万円	0.2万円	△0.9万円	△1.3万円
C所得割の非課税限度額（千円）	2,628	2,628	2,685	2,700	2,716	2,716
対前年度比（%）	100.8	100.0	102.2	100.6	100.6	100.0
D生活保護基準(千円)	2,602	2,620	2,664	2,694	2,705	2,709
対前年比（%）	100.3	100.7	101.7	101.1	100.4	100.1
C－D＝差額	2.6万円	0.8万円	2.1万円	0.6万円	1.1万円	0.7万円

（注）1．現行の住民税非課税基準は、次のとおりである。
(1)均等割…所得金額≦35万円×（本人、控除対象配偶者及び扶養親族の合計数）＋18万円（02年度24万円）
(2)所得割…所得金額≦35万円×（本人、控除対象配偶者及び扶養親族の合計数）＋32万円（同36万円）
※18万円および32万円は、控除対象配偶者又は扶養親族を有する場合のみ加算される。
2．各年度の生活扶助額及び生活保護基準額は、生活保護法の規定による1級地における前年の生活扶助額及び生活保護基準額である。
3．生活扶助と保護基準額は、実際に適用されているものより低い金額が用いられている。
出典：島田務「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」
相沢與一編『社会保障構造改革』より

つまり日本の税制では、生活保護基準以下の所得でも課税される人が圧倒的に多いということである。すでに述べたように低所得層に属する人々の多くは、生活保護基準以下の所得しかないにもかかわらず生活保護から排除されているだけでなく、住民税や所得税を課税されていることになる。ある推計によれば、日本の平均的家計モデルに基づいて算定した生活保護基準生活費は月額で30万4千円弱になり、社会保険料や税金などを引く前の一般所得（税込み年収）に換算すると年収440万円に相当するという(22)。ちなみにこの所得水準の場合、扶養家族を2.5人と想定していて、所得税の源泉徴収額は月額8千円になる。扶養家族が減れば所得税の支払いは多くなるし、ここでは省略されているが所得税を上回る住民税が課税されるはずであるから、実際の税負担はもっと多くなる。

「福祉依存」イデオロギーはタックスペイヤーに多かれ少なかれ影響を与える。生活保護受給者を差別的な目で見る「福祉依存」＝「税依存」の考え方は、課税最低限を低く抑えて低所得階層からも徴税しようとする意図を、国民の目から覆い隠すためのカーテンの役割を果たしている。日々の生活にも不自由するほどの所得しかないにもかかわらず税を徴収される低所得階層からすると、その税を財源とする生活保護受給者への目が厳しくなることは避けられない。こうした事態を放置しておくことは社会的排除をますます強めることになるが、その最大の被害者は生活保護受給者だけではなく、広義の社会福祉から排除されるこうした低所得階層の人々である。

社会保険料さえ納められない状況で、憲法が保障する「健康で文化的な」生活の最低限さえ守られない状態を改善するための戦略が今必要になっている。

むすびにかえて

社会福祉が社会参加と自己実現を旗印にしてから久しいが、社会福祉の今日的課題は社会統合の基礎的なシステムであるはずの社会福祉・社会保障制度が、それらによる支援を必要としているにもかかわらず、そこから排除しているという問題に立ち向かうことである。

それは言葉の上だけの「社会統合」などというものではない。現代社会における社会統合は、そもそも誰をどのような目的や意図に基づいて包摂するのかという、それ自体が排除の構造を内包しているから、本当の意味における社会統合とは、排除するしくみをそのままにした社会に統合する＝もどすといった単純なことではないはずである。社会の構造自体を、ナショナル・ミニマムを無差別平等に保障するものに再構成することを通じて、低所得階層のニーズに沿った社会統合を公的責任に基づいて行なわせることである。

今求められていることは、社会的排除を失業問題に特化し、その社会統合を「Welfare to Work」というように矮小化することではない。

社会統合をめざす活動は、すべての人々の生活にナショナル・ミニマムを実現する社会運動の一環であり、それはまた隠されている社会的排除の実態を暴露し、告発する運動と結合して取り組まれるべきものである。

注・文献

(1) 2000年以降、わが国でも「社会的排除」の議論が盛んになってきている。最近では「海外社会保障研究」141号（2002年Winter）で特集をくみ、海外の社会的排除に関する議論のレビューを行なっている。日本における貧困問題の議論で社会的排除を論じたものとしては、岩田正美「新しい貧困と『社会的排除』への施策」三浦文夫監修宇山勝儀・小林良二編著『新しい社会福祉の焦点』（光生館、2004年）がある。

(2) 金子勝『長期停滞』筑摩書房、2002年。

(3) 帝国データバンク、ホームページ参照

(4) 「国民生活白書2002年度版」参照。

(5) 島田務「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」相澤與一編『社会保障構造改革』大月書店、2002年。

(6) 2003年8月8日付、新聞各紙の報道による。

(7) 山田昌弘『パラサイトシングルの時代』筑摩書房、1999年。
(8) 宮本みち子『若者が社会的弱者になる』洋泉社、2002年。
(9) 国民健康保険と並立している制度として国民年金があるが、問題の性格が共通しているので、ここでは国民健康保険問題のみを取り上げている。
(10) 島田務「全生連・生活と健康を守る会運動における国保など保健医療要求運動の50年間を振り返って」『月刊生活と健康』No.845 全国生活と健康を守る会連合会、2001年。
(11) 井上英夫「国民健康保険料滞納者への『制裁措置』と健康権保障」『月刊生活と健康』No.840、2001年。
(12) 西舘静夫『国保が人を殺すとき』あけび書房、1989年。
(13)「生活と健康を守る会新聞」2003年6月1日付、「短期保険証」「資格証明書」発行数は、同時期の最大値である。
(14) 前掲「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」参照。
(15) 前掲　井上論文。
(16) 矢吹紀人・相野谷安孝『国保崩壊』あけび書房、2002年。
(17) 寺久保光良「福祉が人を殺すとき」あけび書房、1988年。
(18) 杉村宏『公的扶助―生存権のセーフティネット―』放送大学教育振興会、2002年。
(19) 例えば生活困難者の当事者団体である「全国生活と健康を守る連合会」や社会保障の改善を求める社会運動団体の「中央社会保障推進協議会」などがある。
(20) 河合幸尾編著「『豊かさの中の貧困』と公的扶助」法律文化社、1994年。
(21) 前掲「貧困とナショナル・ミニマムの問題」。
(22) 大田のりこ、大山典宏監修「プチ生活保護のススメ」クラブハウス、2003年。

（法政大学現代福祉学部教授）

杉村報告へのコメント

椎　名　　恒

1．杉村報告は、第一に、現代日本の低所得・貧困者層の増大とその要因を概括し、第二に貧困と社会的排除の構造を全体として3つの次元にわたって整理し、相互の関連を跡づけたグランドデザインを提示し、最後に「福祉依存」イデオロギーの基盤を検討した示唆的な報告であった。コメンテイターである私自身は、失業者やホームレスあるいは建設季節労働者など主に下層労働者の実態を調査してきたが、そうした中で見いだされた現状認識に符合する点の少なくない報告であった。

2．だが社会保障研究の門外漢として理解しきれなかった点に触れれば、第二のグランドデザインに関連して、実線で囲まれた部分と点線で囲まれた部分の区別についての注において「点線で表示した部分は、不完全な保障システムである」とされる。だとすればそれ以外の実線で示す部分は「完全な保障システム」と解されるが、それが何故社会的排除を結果するのか図を理解しにくくさせているのではないか。図にかかわる報告の説明から一定の理解は可能であるが、現代の新自由主義政策がもたらすものだとするなら、誤解を避ける工夫の余地があるのではないか。

3．ところで報告は、最後のセーフティネットである公的扶助制度の基本理念が歪められ、「餓死・衰弱死」やホームレスの増加がもたらされているとし、公的扶助が要保護者を排除することは日本のナショナルミニマム保障が崩壊しつつあることだとされる。さらにそうした事態との関連を意識しながら「福祉依存」イデオロギーの基盤の検討を試み、生活保護基準以下の所得でも課税される人が圧倒的に多い事実に注目する。そして問題を被保護低所得納税者層と被保護層との関係とその関係を意識的に創出した課税最低限を低位に

捉えた税制度に見いだしている。この指摘は、これまでの日本のナショナルミニマム - 最低生活保障が生活保護基準に代替されて放置されてきたことがはらむ問題性、すなわち労働者の最低生活を保障する最低賃金制を基準（軸）にしたナショナルミニマムになっていないことがもたらした帰結であることが明示される必要はないのであろうか。1975 年から 2000 年にいたる時期に、地域最低賃金は 2.7 倍化したが生活保護基準は 3.2 倍化した事実からも説明されるが、報告がそうした労働者の低賃金規制力の脆弱性との関連を抜きにナショナルミニマムを論じるスタンスから、低位な課税最低限という税制度上の問題に問題を狭めることになっていないのかどうか疑問が残る。

要するに、杉村報告は、現代日本の貧困・低所得層のありようについて、社会的排除概念を援用して一つのグランドデザインを提起したものとして評価されるが、貧困・低所得構造の内部に無業者とともに就業者中の低所得者層（自営業・不安定雇用者・小零細企業常雇用労働者）が幅広く存在している要因として、欧米各国と比較してあまりに脆弱な日本の最低賃金規制の欠如という基本的な条件を抜きにした整理になっている。そのことによって、これらの各層が被保護層と共同する可能性を十分提示しきれないでいないか、ということである。

4．社会的排除の概念については、その相対的過剰人口との関連が不明確だとの指摘があるが、最後に紹介したいのは、フランスの失業者運動の前進に関連してドジマエールの次の指摘である。それは「排除の定式は……『社会の統一性を強化する不可欠な動きが弱化し、さらに欠如すること』を強調する傾向にあり、社会変容を起こさせる真の力を組織化するために必要な条件を『余計なものはもっていない。彼らはバラバラな原子のような存在であり、現在の自分の位置が若干悪くないようにする以外の他の希望は持てず、社会的には役に立たない無用のようなものなのである』という主張を認めている（都留民子訳『行動する失業者』2003、pii）」というものだ。この認識の基礎にあるのは、失業者の概念を、不安定雇用者や在職求職者にまで拡大し、それらの人々が共同・連帯する可能性を追求した点にあるのではないか。社会的排除概念を持ち込むことなしに進展したという失業者運動前進の歴史的事実に注目したいという私の基本的な関心を述べてコメントに代えたい。

（北海道大学教育学研究科教育計画講座助教授）