

## 行政による低所得者支援は社会構造の変化に「対応」できたのか

ーバブル崩壊からリーマンショックそしてコロナ禍までー

○聖学院大学 元田 宏樹 (会員番号 007768)

キーワード3つ：社会構造の変化 低所得者支援 生活保護制度

### 1. 研究目的

日本の労働者を取り巻く環境は1990年代以降大きく変化した。企業は人件費を圧縮し経営体質の強化を図り、政治経済体制はグローバル競争に打ち勝つため、新自由主義に基づく社会構造へと変化を遂げてきた。その副作用として格差社会が進展している。

雇用形態については、非正規労働者の割合は1989年の19.1%から2023年の37.1%と大幅に増加している。2022年の平均給与は、正規労働者が523万円、非正規労働者は201万円である。2021年の相対的貧困率は15.4%であることから6.49人に一人は、貧困線(年間127万円)以下の所得ということになる。1991年が13.5%であったことから1.9ポイントの増加となる。国民負担率は1990年に38.4%であったのが、2023年には46.8%と上昇している。現在の物価上昇局面においては、さらにその負担感が増すことになる。

本研究は、こうした社会構造の変化において、政府や自治体による低所得者支援政策が近年の格差社会に対し、十分に対応できたのかを歴史に照らして確認した。そして、現状を分析するとともに解決策を提言することを目的とした。

### 2. 研究の視点および方法

社会構造の変化が大きいつき、真っ先にその影響を受けるのは労働者であり庶民である。歴史を遡れば、産業革命期のイギリスや明治期の日本でも同じようなことが起きていた。

そこで、S・ラウントリーがイギリスのヨーク市で行った調査や、明治期の日本における横山源之助の『日本の下層社会』を概観し、政府による対応策を確認した。そして、近年の日本における社会経済構造の大きな転換点であったバブル経済の崩壊からリーマンショックを経てコロナ禍に至る間の政府や自治体による低所得者支援策を検証した。さらに、そこから析出された課題を明らかにした。

### 3. 倫理的配慮

本研究は、一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理規程等にのっとり、研究を実施している。また、本発表に関連して開示すべきCOIはない。

### 4. 研究結果

#### 1) イギリスの歴史的な状況

イギリスは、18世紀後半の産業革命をきっかけに、農民が都市部に大量に流入し、生活環境の悪化や過度な労働条件に喘ぐ労働者が極度の貧困状態に置かれていた。1899年にはS・ラウントリーによるヨーク市での貧困世帯の調査が行われた。その結果、家計収入が家族の肉体的能率を保持することもできない家庭(第一次的貧困)と、収入の一部が他の支出に向けられない限り、ぎりぎり肉体的能率を保持することができる家庭(二次的貧困)とに分類し約3割の家庭が貧困状態であることを明らかにした。その後、貧困に陥る理由

は、個人的な責任だけが原因ではなく、失業・低賃金・疾病など社会構造上必然的に発生する問題であると考えられるようになった。こうした背景から貧困者対策の転換が図られ1905年には新救貧法とは別に「失業労働者法」が施行された。その後も、イギリス政府は1942年にベヴァリッジ報告の勧告を受け「家族手当法」(1945年)、「国民保険法」、「国民保健サービス法」(1946年)、「児童法」、「国民扶助法」(1948年)と次々と法律が制定され「ゆりかごから墓場まで」の福祉国家体制が確立する。また、公的扶助に関しては「国民扶助法」の成立によって350年近く続いた救貧法は解体された。

## 2) 日本の歴史的な状況

明治政府による富国強兵策は、欧米列強に対抗する国力を備えるため殖産興業と合わせ西欧の先進技術を取り入れた。こうして、1880年代後半から日本の産業革命が始まったといわれる。地方から都市部へ仕事を求めて多くの人々が集まったが、その中には収入の不安定な者も多く、貧困問題は深刻になっていく。この時代、横山源之助は都市貧困層の職業状態・生活実態を『日本の下層社会』としてルポルタージュした。ヨーク市の調査と同じく貧困層の多くは第一次的貧困、第二次的貧困に該当した。

S・ラウントリーの『*Poverty, A Study of Town Life*』が1901年、横山源之助が1899年の発刊であるが、社会構造の変化によって生じた貧困層は、ほぼ同じように劣悪な生活環境を強いられていたことが分かる。

その後の日本は、恤救規則(1874年)から救護法(1929年)へと貧困救済の法律が移り、敗戦によりGHQ主導によって生活保護法(1946年)の成立をみることになる。ホームレスの増加に対応する「ホームレス自立支援法」(2002年)、リーマンショック後の第二のセーフティネットといわれる「求職者支援制度」(2011年)、「生活困窮者自立支援法」(2013年)へと続くが、冒頭で述べたとおり、統計資料を見る限り労働者の生活環境は改善していない。コロナ禍においても既存政策の弾力運用にとどまった。

## 5. 考察

社会構造が大きく変化するとき、労働者の生活も大きく変化する。既存の支援制度が変化のスピードに対応できず、多くの庶民が生活環境の悪化に苦しんでいる。資本主義社会である以上格差の出現はやむを得ないが行き過ぎを見越すことはできない。

それでは、低所得者の支援はどうあるべきなのか。やはり、徴税権を行使できる国家や自治体が財源を確保したうえで支援政策を打ち出さなければならない。現時点で考えるならば福祉国家の原点に立ち戻り所得の再分配機能を高めるとともに、低所得労働者の家計負担を軽減するべきである。

提案としては、社会保険料の負担について労使の割合を変更し使用者側の負担を増やす。低所得者の家計負担の多くを占める住宅費については、所得制限を設けたうえで租税により住宅手当を支給する。これは生活保護法における住宅扶助や生活困窮者自立支援制度における住居確保給付金の仕組みを援用する。医療費については、英国のNHSの仕組みが望ましいと考えるが、日本における保険医療制度全体の再構築は困難なため、低所得者及び国民健康保険加入者に限定し、自己負担割合の比率を低くする。財源については租税による措置が妥当であると考えられる。このような支援策を総合的・効果的に組み合わせ、成果を検証しながら低所得者への対応を進めるべきである。既存制度の改正と生活保護制度を拡大・弾力運用することで対応が可能と考えられる。