



雇用と福祉(第2回講演, 「雇用労働」とジェンダー再配置)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-06-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 藤原, 千沙 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10466/9989

第2回講演

雇用と福祉

藤原 千沙

1. はじめに — 「雇用と福祉」の再編 —

今日は、雇用労働のありかたに影響を与える「福祉」の問題を、ワークフェア（workfare）という言葉を中心にキーワードにお話させていただきます。ワークフェアとは、ワーク（work 労働）とウェルフェア（welfare 福祉）をミックスさせた造語ですが、雇用と福祉をつなげる労働市場改革・社会保障改革を表すキーワードとして使われるようになってきた言葉です。ウェルフェア・トゥ・ワーク（Welfare to Work）と表現されることもありますが、文字通り「福祉から就労へ」あるいは「就労のための福祉」ということを意味します。

雇用と福祉をつなげる政策といっても、福祉を受給することの見返りとして就労を求めるのか、それとも、福祉プログラムのなかに就労支援を打ち出していくのかなど、各国で具体的な政策のニュアンスは異なります。しかし、いずれにせよ、多くの先進国においてワークフェア型の労働市場改革・社会保障改革が近年行われているのです。

なぜかという、その背景のひとつには、これまで福祉国家が前提としてきたリスク構造の変化があると言われています。とくに重要なのは「雇用関係の変化」と「家族関係の変化」です。これまでの福祉国家は、「安定した雇用関係」と「安定した家族」を前提としたうえで、それでもなお想定されるリスクに対してセーフティネットの網を張ってきました。つま

り、病気、老齡、失業など、想定されるリスクが顕在化した場合には社会保険制度で対応して、社会保険で対応できない場合は、所得調査・資産調査つきの生活保護で対応するといった形です。しかし、これまで前提としてきた「安定した雇用関係」は、経済のグローバル化の進展でどの国でも維持しづらくなり、労働市場の流動化・階層化が進んでいます。また、これまで多くのリスクを緩和してきた家族基盤も、人口の高齡化や離婚の増加などの変化に直面しています。つまり、従来の福祉国家が想定していたリスク構造と現実との乖離が大きくなり、これまでの福祉制度が機能不全に陥ってきたという認識です。

とりわけ不安定就業者や長期失業者が増大し、特定の人々にリスクが局在化しはじめた結果、社会保障のコストを「負担する側」と「受給する側」の分離が明確になってしまい、これまでのような所得再分配型の政策に批判が集まるようになってきました。つまり、大企業など比較的安定した雇用を確保している労働者層は、所得再分配に必要な税金や社会保険料などの負担を重荷に感じはじめたのです。コストの「負担者」と「受給者」が固定されてしまうことは、労働者層の間で潜在的な対立が高まることでもあります。ワークフェア型の改革が叫ばれるようになった背景には、このような「社会的階層化」「社会的排除」といった深刻な問題があり、従来の福祉制度を就労重視のものに再編することによって、「社会統合」「社会的包摂」を果たそうというわけです。

その意味で、ワークフェア型の福祉改革は、福祉受給者にとっては厳しい面もあるのですが、再び労働市場に復帰できるという意味ではポジティブな側面もあります。とくにジェンダーの視点で見た場合、福祉国家の危機は、新しい可能性が開けるチャンスでもあります。なぜなら福祉国家が前提としてきた「安定した雇用関係」と「安定した家族関係」は、女性にとっての幸福と結びついているとは必ずしも言えなかったからです。既存の雇用関係や家族関係が崩壊することは、むしろ人々が企業や家族に拘束されることなく新しいライフチャンスを作り出していく条件を提供することにもつながります。そういった意味でも、「雇用と福祉」がどのように再編されていくのか、ワークフェア型の改革が女性たちにどのような影

響を及ぼすのか、注目しなければなりません。単なる「福祉の切り捨て」でなく、人々に新しいチャンスを提供するポジティブな方向に結びつけていく必要があるからです。

ワークフェア型の改革が行われている領域は、長期失業者やホームレス、若年無職者の問題などさまざまあるのですが、私は母子世帯や父子世帯といった「ひとり親家族」をめぐる問題に関心をよせてきましたので、今日は、ひとり親をめぐるワークフェア改革を例に、雇用と福祉をつなげる意味を考えていきたいと思います。

2. 日本のひとり親とワークフェア

1998年母子福祉改革

日本でワークフェア型の改革が進んでいると思われるのは、母子福祉の分野です。日本では「ひとり親」といっても父子家庭が利用できる制度が限られていますので、母子家庭に関する福祉（母子福祉）が中心になりますが、ここ数年の母子福祉改革でワークフェア型の傾向がみられます。改革の背景にあるのは、離婚の増加にともなう児童扶養手当受給者の増加です。児童扶養手当とは、一定所得以下の母子家庭に支給される手当で、子どもが18歳になった年度末まで支給されます。児童扶養手当の受給者が増えると国の財政支出が増えるということで、1996年には大蔵省（現財務省）が、財政構造改革のなかで問題にしました。そのなかで出された意見は、「児童扶養手当は母子家庭の就労の妨げになっているのではないか」という意見です。つまり、母子家庭は手当があることに甘えて就労しないのではないかと、労働と福祉の関係を問題にしたのです。

そこで1998年に児童扶養手当の改革が行われるのですが、1997年に出された中央児童福祉審議会の報告などでも、やはり「母子家庭の母親が就労に結び付きやすい職業能力を開発していくことが重要」だとか、「自らの努力を基本として能力を十分に発揮し就労により自立できるようにすべき」だとか、手当改革のなかで就労の問題が出されるようになります。つまり「福祉手当ではなく就労による自立を目指すように」という方向が示

されたのです。

その結果、1998年の改革では、児童扶養手当を受けられる所得制限が大幅に引き下げられました。それまで、母子2人世帯の場合は、収入ベースで年収407.8万円以内とわりと広範囲だったのが、300万円以内にまで引き下げられました。改革の結果、児童扶養手当の受給者数は下がり、国の財政問題はいったん解決するのですが、その後も母子家庭は増え続け、児童扶養手当受給者数も増え続けました。そこで再び2002年に大きな改革が行われたのです。

2002年母子福祉改革

98年改革では、手当の所得制限を下げた代わりに就労支援をするということで、ホームヘルパーなどの講習会を増やすとか、就労促進支援事業を新設するなど、いくつかの取り組みもあったのですが、ほとんど実効性を伴わず、手当だけが削減された形になっていました。それに対して、2002年から2003年にかけて実施された一連の改革は、戦後50年の母子福祉のあり方を抜本的に変えるといわれた大改革でした。

まず児童扶養手当については、月額4万円くらい受けられる「全部支給」の所得制限が、年収204.8万円から130万円に、大幅に引き下げられました。つまり、ほどほどの手当を受けられるのは非常に貧しい母子家庭に限るという形で所得制限を下げたのです。その代わりに、月額3万円弱の「一部支給」という手当の所得制限は、300万円から365万円に引き上げられました。しかしながら、その手当の金額は、所得に応じて4万円程度から1万円程度までなだらかに下げていく形になり、多くの受給者の手当が減額されました。

面白いのは、政府はこの改革を「就労促進型の手当にした」と言っていることです。なぜかというと、二段階制の手当だと、勤労収入が上がって手当の受給資格が「全部支給」から「一部支給」に切り変わると、勤労収入と手当の総額（手取り収入）が減少するという逆転現象が生じていたからです。それを、所得に応じてなだらかに手当金額を下げることにより、勤労収入が増えれば必ず手取り収入も増える形になったとして「就労促進

型」になったと政府は説明しています。たしかに、そういう意味では単なる手当の削減とは違うのですが、実際の影響をみますと、手当が増えた人は受給者の3%程度にすぎず、受給者の5割近くがこの改革で手当金額が削減されました。

さらに、ワークフェアという観点で重要なのは、「自立」条項を導入したことです。「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んで自立を図らなければならない」とか、「正当な理由がなく求職活動など自立のための活動をしない場合は手当を支給しない」などの項目が設けられ、手当の支給と母親の就労が関連づけられました。

2002年改革のさらなる特徴は、満額の手当が受けられるタイムリミットを導入したことです。これまで児童扶養手当は、子どもが18歳になった年度末まで、所得制限の範囲内であれば受けられたのですが、2002年改革により「受給開始後5年」で手当が削減されることになりました。もちろん例外規定はあって、3歳未満の子どもを扶養する場合は子どもが3歳になってから5年間を計算するとか、母である受給資格者に障害がある場合は減額規定を適用しないなどの措置はあるのですが、それらはあくまで例外であり、原則としては受給開始後5年で減額されます。すでに2003年の4月から施行されていますので、その時点で手当を受けていた母子家庭は、5年後の2008年4月から手当額がさらに減額されるのです。

この改革では、児童扶養手当を削減する代わりに、「就業支援」が大きくうたわれました。政府は、都道府県などの地方自治体に対して「母子家庭の自立促進計画」の策定を要請し、「母子家庭等就業・自立支援センター」の設置を促しています。さらに5年間の時限立法なのですが「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」という法律まで策定し、母子家庭の就業支援を重視する姿勢を示しました。

また、この改革で、国と都道府県と市町村の関係も変わりました。地方分権が叫ばれるなかでの福祉改革ですから、就労支援は「国の責任」というよりも、都道府県や市町村が自発的に行った場合にその費用の一部を国が援助するという形になりました。つまり、施策が実施されるかどうかは地方自治体の裁量に任されるようになったのです。

日本のワークフェア改革をどうみるか

このように日本でも母子福祉の分野で「福祉から就労へ」という姿勢が明確に打ち出され、「就労による自立」を重視する改革が行われました。児童扶養手当を削減する代わりに就業支援をするという方向です。しかし、よく考えてみると当たり前なのですが、おかしい面があります。

まず第一に、児童扶養手当には所得制限がありますので、低所得者でなくなれば手当を受けることはできません。それゆえ、母子家庭に就業支援をして母子家庭の所得が上がれば、わざわざ所得制限を引き下げたりタイムリミットを設けなくても、手当の支給対象者は減るのです。しかし政府は、先に手当を削減して、その代わりに就業支援をやるという論理で改革を行っています。このことは「就業支援の効果が出て出なくてもかまわない」ということにつながりかねません。

第二に、児童扶養手当の受給後5年で手当が減額される規定ですが、厚生労働省は5年に限る理由として「早期自立を促すため」としています。「なぜ5年なのか」という期限の根拠としては、2つの理由があげられているのですが、どちらも奇妙なものです。ひとつめの理由は、「児童扶養手当受給者の平均受給期間は5.01年だから」というものですが、たとえば数ヶ月前に離婚して今月から手当を受けはじめた人の受給期間は0年です。そういった人たちも含めて全受給者の平均受給期間をタイムリミットの根拠とするのは意味がありません。ふたつめの理由は、「手当を受けていた人で所得制限を超えた人、いわゆる『手当から自立した人』の平均受給期間は5.56年だったから」というものです。これは確かに「手当を受けている人が就労自立をするのに必要な時間」と考えることもできます。しかし、所得限度額を超えたことを理由に手当から自立する人は1割にすぎず、そういった一部の人たちの平均受給期間を受給者全員に強制するのはおかしいですし、そもそも5.56年を四捨五入すると6年です。しかし政府は、手当からの早期自立を促すためとして「5年」という数字を挙げました。なぜでしょうか。

政府は明言していないのですが、私は、アメリカの福祉改革の影響があるのではないかと思います。アメリカは1996年の福祉改革で、子どものい

る低所得者家族向けの生活保護であるAFDCという手当を廃止し、TANFという新しい手当に置き換えました。AFDCもTANFも受給者のほとんどが母子家庭です。そしてTANFでは、手当の受給期間は「生涯で5年間」とされたのです。当初、日本でも、児童扶養手当の受給期間を5年に限定する案がでていました。結果的には「5年で停止」ではなく「5年で減額」に落ち着いたのですが、私はそれらの審議経過をみていて、明らかにアメリカの福祉改革が意識されているなと思いました。

アメリカの福祉改革は、福祉受給者に就労を強制する非常に厳しいワークフェア政策として一般的には知られています。しかし本当にそういうイメージで理解してよいのだろうか。アメリカの福祉改革から日本が学ぶ点は少なくありませんので、私の視点からみたアメリカのワークフェア政策をみていきたいと思います。

3. 米国のひとり親とワークフェア

1996年福祉改革

1996年に行われたアメリカの福祉改革では、AFDC (Aid to Families with Dependent Children 要扶養児童家族扶助) と呼ばれた手当が廃止され、TANF (Temporary Assistance for Needy Families 貧困家族一時扶助) という手当に変わりました。この福祉改革の特徴を3つ挙げますと、第一に、日本と同様、連邦と州の関係、つまり国と地方の関係が変わったということです。AFDCのときは、連邦政府が定めた一定の受給条件を満たす限り人々は受給資格を得て、州はそれらの人々に給付を行うと連邦政府から補助金が降りるかたちでした。支給総額に上限はありません。それがTANFになってどうなったかという、連邦政府は州政府に一括補助金を与えます。それをどのように使うかは州政府の裁量に任せる。受給資格も手当額も公正で客観的な基準である限りは州で自由に設定でき、その補助金を基にして、就労支援施策も独自に策定できる。重要なポイントは、受給者の増減があってもこの一括補助金は変わらないことです。連邦政府からの補助金が変わらないのであれば、手当受給者が増えれば州が費用負

担の持ち出しをしなければならないのですが、手当受給者が減少すれば、節約した費用はすべて州のものになります。そうすると、州は福祉受給者の数を減らそうと努力します。そういうかたちで州に福祉受給者削減のインセンティブを与えるように補助金の仕組みが変わったのです。

第二の特徴は、先ほども紹介したとおり、「手当が受給できるのは生涯で5年間」というタイムリミットを設けたことです。AFDCの場合は、受給資格を満たしている限り、受給期間に制限はありませんでした。たとえば非婚出産をしてすぐに手当を受け始めた場合、子どもが0歳のときから18歳になるまで、最大18年間手当が受けられたわけです。それがTANFに変わって、手当が受けられるのは5年間になりました。州は受給世帯の2割までを支給期間制限の適用除外とすることができるとか、いろいろ柔軟ではあるのですが、5年という支給上限をさらに短くすることもできます。このタイムリミットは、福祉受給者に対して、福祉を脱却するインセンティブを与えるために設けられたと言われています。

第三の特徴は、就労要請の仕組み、つまり手当を受けるには就労活動が義務づけられるようになったことです。AFDCの時代でも職業訓練プログラムに参加しなさいと言われていたのですが、週20時間以上と比較的短かったですし、義務というよりプログラムが用意されていた程度でした。それがTANFに変わり厳しい就労要件が課せられました。まず、手当を受け始めてから2年までに週30時間以上の就労活動を義務づけています。それが満たせなければ手当が減額されたり停止されたりします。州の裁量で、一定条件の場合には就労活動が免除されることもあるのですが、手当を受ける限りは就労活動をしなさいというのが、TANFの基本的なスタンスです。

連邦政府はこの就労要請を実質化するために、州に対してTANF受給者全体の最低就労参加率を設定しています。この最低就労参加率は、福祉改革直後の97年は25%だったのですが、2002年以降は50%になっています。この最低就労参加率が達成できなければ、連邦政府からの一括補助金が削減され、達成されるまで毎年削減され続けます。逆に「福祉から就労へ」とうまく移行を成し遂げた州にはボーナス補助金が支給されます。つまり

連邦政府は、一括補助金によって州に裁量権を与えつつも、成果基準を設け、ペナルティとボーナスを背景に成果管理を行っているのです。

一般に受け止められているアメリカ福祉改革のイメージはそれゆえ厳しいもので、「権利としての福祉は終わった」とか「就労に向けての一時扶助に過ぎない」とも言われています。たしかに、手当を受け始めた時から就労活動を開始しなくてはならないし、2年経過後は就労活動が義務づけられます。それらの義務を果たしたとしても手当は生涯で5年間しか受けられないのですから、非常に厳しいワークフェア改革だというイメージがあります。実際、手当受給者は劇的に減少し、2001年のTANF受給者数は1996年のAFDC受給者数の半数以下です。アメリカの経済白書でもこの福祉改革は大成功したと誇らしく書かれています。

私はこういったアメリカの動きを見ていたものですから、日本の児童扶養手当改革の動きのなかで、アメリカの母子家庭はどのように暮らしているのかとても気になりまして、2001年から2002年にかけて、ウィスコンシン州、イリノイ州、ニューヨーク州の3つを訪問してきました。どの州も5年間の最初のタイムリミットに到達したばかりで微妙な時期だったのですが、福祉改革の成果をみるためには各州の具体的な対応をみるのが重要だと気づきました。アメリカは非常に厳しくシビアなワークフェアだと言われていますが、そのような一般的なイメージとは異なる側面がみえてきたのです。日本では2008年4月に児童扶養手当削減の最初のタイムリミットを迎えます。日本の政策を考えるうえで示唆的ですので、アメリカ福祉改革の目に見えない側面をご紹介しますと思います。

タイムリミット

まず5年間のタイムリミットについては、非常にフレキシブルです。2000年時点で5年のタイムリミットを設けているのは23州でした。5年以下というのが17州ありますが、5年で終わりではなくてその後も減額して給付するところが8州あり、タイムリミットを設けていない州も2州あります。タイムリミットを設けない州はその後増えていまして、5年というのはあくまで連邦基準であり、州はそれぞれ独自で判断していることが

わかります。

タイムリミットには別な意味での柔軟性もあります。受給世帯の2割を免除できることが連邦基準でも認められていますが、2割の免除というのは実質的には非常に大きいです。たとえば本人に病気や障害がある場合、子どもの保育など代替ケアがない場合、雇用への非常に強いバリアがある場合など、免除規定が州によって細かく規定されています。DV被害を受けた人に今すぐ働けといっても無理なのでDV被害者のタイムリミットは独自に設けるという州も少なくありません。日本の児童扶養手当でタイムリミットが免除されるのは、子どもが3歳までの間だけですので、受給者の2割もの免除が許されるアメリカのほうがより柔軟だといえるでしょう。

タイムリミットを延長する制度もあります。延長規定も州によって細かく定められているのですが、どの州でもたいてい“making a good-faith effort”という項目があります。これはどういう意味かということ、「就労自立に向けて誠実に努力している手当受給者はタイムリミットを延長できる」というものです。たとえば5年間、誠実に就労努力をしながらも失業したり低賃金である場合には、手当の延長を認めるという規定です。ちなみに、ウィスコンシン州は連邦福祉改革のモデルとなった州で、厳しいワークフェアで知られており延長規定もなかったのですが、私が訪問した時には、やはり延長規定を設けないと実際うまく立ち回らないということが州政府内で議論されていました。翻って日本の児童扶養手当はどうかということ、5年減額のタイムリミットが延長されるのは、受給者本人に障害がある場合だけです。

アメリカのタイムリミットのさらに柔軟な点は、時間貯蓄が可能だという点です。日本の場合は、手当を受給し始めて最初の5年間だけは満額の手当が受けられますが、5年後には減額されます。たとえば、手当を受けて2年後に良い職が見つかり、その賃金の手当の所得制限を超えて「自立」したとします。その人が6年後に失業して無収入となった場合、児童扶養手当を申請したとしても、満額の手当は受けられません。受給開始時から5年を経過しているので減額規定が適用されるのです。アメリカの場合は、

生涯で5年間ですから、早く手当から抜け出せば、将来のために残りの時間を取っておくことができます。日本の場合はそういった時間貯蓄ができませんので、5年間はただ漫然と満額の手当を受け続けたほうが得だという仕組みになっています。政府は「早期自立を促す」と言いますが、5年以内に手当から抜け出すのはむしろ損なのです。

プログラム・シフト、財政シフト

アメリカの場合は、1ヶ月でも早く手当から抜け出るほうが将来のためになるのですが、このことが、TANF受給者数が劇的に減った要因のひとつではないかと思えます。つまり、TANFを受けるより、他の制度やサービスで今の生活が賄えるのであれば、人々はTANFより他のサービスを受けようになるからです。

その結果、何が起きているかという、受給者数のシフト、利用する福祉プログラムのシフトです。たとえば、アメリカには、障害のある人々への生活保護としてSSI (Supplemental Security Income 補足的保障所得) という制度があるのですが、TANF受給者が減少するなかでSSI受給者は増えています。それは、障害のある母子家庭のお母さんなど、TANFにもSSIにも受給資格がある人たちが、タイムリミットのあるTANFではなくSSIを選択するようになったからです。

そのことの重要な意味は、「政府の財政支出が節約されたわけではない」ということです。日本でワークフェアは財政削減の手段とみなされています。「財政負担を下げるために手当を削減する。その代わりに就労支援をする」というのが日本ですが、アメリカは違います。AFDC時代と比べてTANFの受給者は半減したので、「福祉受給者が減った、福祉の費用が減った」と思われがちですが、SSIのような別のプログラムの費用は逆に増えているのです。

またTANFの仕組みを維持しようと思えば、就労支援に相当のお金がかかります。母子家庭のお母さんに働きなさいと言う以上、保育所の整備や保育費の補助が必要です。手当の受給資格を審査して就労指導を行うケースワーカーも大量に雇わなければなりません。働くための基本的なスキル

がない人たちには職業訓練コースを準備する必要があります。つまり、福祉受給者を就労に結びつけるためには、ただ手当をカットするだけでなく、就労支援に相当の費用をかける必要があるということです。

とくにアメリカの福祉改革をみるうえで最も重要で財政支出も大きいのが、税制をとおした給付です。経済学では「負の所得税 negative income tax」という考え方があるのですが、その給付型の税という仕組みが90年代に先進国で普及しました。アメリカにも数種類ありますが、福祉改革と関連して重要なのはEITC (Earned Income Tax Credit 勤労所得税控除) でしょう。EITCは1975年に導入されたのですが、規模も小さかったのでそれほど注目されていませんでした。それが90年代に福祉改革と連動して拡大し、現在も拡大し続けている制度なのです。

どういう制度かと申しますと、たとえば日本の場合、10万円払わなければならない税金が3万円控除されたら、税金が7万円に下がります。でも低収入で税金が0円の人に「3万円控除してあげます」と言っても、もともと税金が0円だから何の意味もありません。しかしEITCのような給付型の税の場合は、控除対象の税金がない場合は逆にその3万円が給付されるのです。「税の控除」「税の還付」というものを、税金を支払った人たちだけでなく、税金を払えない低所得者に対しても同様の権利を与えるというのです。自分が払った税金以上に、またたとえ税金を払っていなくても政府からお金がもらえるわけですから、いわゆる「手当」と同じです。しかし、福祉 (welfare) ではなくて税 (tax) の制度の中で、その「給付」が行われているのです。

このような給付型の税制はとりわけ90年代から多くの先進国で普及しました。細かい仕組みは異なりますが、アメリカのEITCの場合は子どもの有無や子どもの数と関係していて、子育てをしている人ほど多くの金額が給付されます。だからこれは児童手当と似たような役割を果たしているといってもよいでしょう。しかも面白いことに、普通の福祉給付だと、収入がない人ほど手当金額は手厚く、収入が増えれば手当は少なくなっていくのですが、EITCは勤労所得税の一部ですので、そのような福祉の原理と異なります。勤労収入がゼロの人は、税給付も認められません。勤労収入が

少しでもあることが条件になっています。また「就労促進型」にするために、勤労収入が少しずつ高くなっていくと最初の段階では税給付も増えていくのです。しばらくすると税給付は一定額になり、勤労収入だけで生活していける段階になると、税給付は下がっていきます。そして高所得者になると税給付はなくなります。そういう山型の仕組みにしているのがEITCの特徴です。

これはまさに「福祉から就労へ」、福祉受給者を労働市場に呼び戻すインセンティブを与えるものです。少しでも勤労収入を得れば、賃金だけでなく、EITCという税制をとおした給付が受けられます。そして勤労収入が高くなればなるほどEITCも増えていきます。しかも子どものいる場合はその金額も手厚いのです。働いても貧しいというワーキングプア (working poor) にとって、とりわけ子どものいる母子家庭のお母さんなどにとっては、EITCがどれだけ重要か、おわかりになるかと思います。そしてアメリカ連邦政府は、このEITCにTANF以上のお金を費やしているのです。

米国のワークフェア改革をどうみるか

AFDCからTANFに変わり、手当受給者は劇的に減少しました。そういう変化がよく目に見えるものですから、「アメリカ福祉改革は成功した」あるいは「福祉受給者にあまりに厳しすぎる改革だ」といった評価が一般にはなされています。手当受給者の低下は福祉改革のシンボルです。しかしそれは単なるシンボルであって、福祉依存層に対する中間層からの批判をかわすための数字にすぎないのではないかと思います。

実際、福祉受給者はどうなったかという点、労働市場に移行した人たちも当然いますけれども、他のプログラムに移行した人たち、たとえばSSIの受給者になったという人たちもいるので、TANFの受給者が減ったからといって福祉の受給者が減ったわけではありません。また、労働市場に移行した人たちも「賃金」だけで生活しているのではなく、「賃金+税給付」という形で暮らしているのが実情です。その税給付のための政府支出は増えていますので、福祉受給者が減ったからといって財政負担が削減された

わけではないのです。働いても貧しい労働者（working poor）に対するサポートは、福祉改革後も継続しているどころか、むしろ強化されているというのが、アメリカの福祉改革をみるうえで重要だと私は考えています。

翻って日本では、母子家庭の9割近くがすでに働いていて、それにもかかわらず低所得だから児童扶養手当を受けているのですけれど、それを削減しようというのです。ワーキングプアへの支援を削減するというのは、アメリカとは逆の方向であり、アメリカ以上にシビアな結果をもたらすのではないのでしょうか。

私が最も印象的に思っているものとして、ウィスコンシン州政府の人たちとのインタビューがあります。「日本にはEITCのような制度がありますか」と聞かれて、「ありません」と答えたところ、「日本の児童扶養手当はEITCのようなものではないですか？ なぜなら生活保護のようなステイグマがない。しかも児童扶養手当の受給者の多くは働いているから」と言うのです。そして次のように言われました。「私たちはEITCをウェルフェア（福祉）だとは考えていない。EITCは働くことへのサポートだ。私たちは働く人たちへの支援は惜しまない。それをウェルフェアとは言わない」。EITCは毎年毎年拡大されています。連邦のEITCだけでなく、地方税のなかでEITCのような仕組みを別個に設けている州もあります。働いていない人たちへの福祉はカットしても、働いても貧しい低賃金労働者の生活はサポートするというのが、アメリカ福祉改革の重要な点であり、日本が学ぶべき点だと思います。

4. 日本におけるワークフェア型政策の問題点

日本のワークフェア、米国のワークフェアというものを見てきて、最後に、日本のワークフェア型政策を改めてどうとらえるか、まとめてみたいと思います。

ワークフェア政策の目的

まず、ワークフェア型の政策を導入する目的は何かということです。ア

アメリカの場合、単純化するというならば、「就労モラルの提示」だと思います。福祉依存文化の解消といいますか、「働く」ことの価値を重視させるという意味です。日本ではあまりイメージできないのですが、特定の貧困地域などでは、母親もおばあちゃんも近所の人たちもすべて福祉受給者で、それで暮らしていけるのだから自分も働かなくていいという価値観が子どもの頃から身につけてしまい、貧困の再生産が世代的に繰り返されることが問題となっています。そういう循環を打破するきっかけとして、「福祉を受けるためには就労活動をしなければならない」ことを示し、また単に強制するだけではなく、実際にも「働けば報われる仕組み」を導入しようとしたのが、アメリカの福祉改革だと思います。

イギリスの場合も、近年のひとり親政策のなかで「welfare to work 福祉から就労へ／就労のための福祉」を打ち出しているのですが、その目的は「貧困の削減」です。「福祉手当を受けている母子家庭の就労を支援する。その理由は子どもの貧困を解消するためだ」という政策目的がはっきり示されています。イギリスの場合、就労プログラムへの参加は強制ではなく任意なのですが、母子家庭の母親の就労インセンティブを促すために、職業訓練や保育サービスなど福祉手当以外のサービスを整備しています。また税制のなかでも、ワーキング・タックス・クレジット（Working Tax Credit 就労税控除）という給付型の税制度をとおして、低賃金労働者の生活を支えています。子どもの貧困率を削減するために、母親が働きやすい仕組みをつくる。それがワークフェア型政策を導入した目的だと政府ははっきり明示しており、どれだけ就労率が上がったか、どれだけ貧困率が下がったか、政策効果を定期的に測定しています。

翻って日本を考えると、ワークフェア型政策を導入する目的は「財政負担の削減」のように思われます。児童扶養手当を削減し、その代わりに就業支援をすると言いますが、就業支援にお金をかけてしまうと「財政削減」という本来の目的が達成されないのです。結局、お金をかけないで「就業支援」というお題目を唱えたにすぎない。「母子家庭に就業支援策をします」ということは誰も否定はしません。しかし果たしてその中身は何なのか、その効果はどうなのか、貴重な財政資源の配分先として適切なのか、

ということが問われなければなりません。

就業支援とは何か

2003年に「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」がつけられたことをご紹介しましたが、その法律では「就業の促進を図るために必要な措置を講ずる」とか「就業の支援に特別の配慮をする」といったことが書かれています。でもいったい具体的にはどういうものなのか、わかりませんでした。しだいに具体的な取り組みが見えてきたのですが、それを知ると、さらに愕然とします。

厚生労働省は、省内の各部局や全国各地の管轄部局などに対して、非常勤職員を採用する場合は母子家庭の母を優先的に雇用することを打ち出しました。全国の「母子家庭等就業・自立支援センター」に求人情報を積極的に提供するというのです。たしかに公務職場や社会福祉法人の常勤職などの求人がセンターには来ているのですが、首都圏のあるセンターに実際に来ていた求人は次のような仕事です。「事務補佐員、9:00~17:00、月20日、月給10万2,200円」、「一般事務員、8:30~16:45、月20日、月給14万3,000円」「事務員、9:00~17:00、日給制7,100円（7,100円×月20日勤務=14万2,000円)」。私ができる範囲で全国数箇所のセンターに来ている常勤職の求人票を確認したところ、フルタイムの仕事で月給は10万から最大でも18万程度、最も多い求人は13-15万円レベルでした。年収に換算すると130万から230万程度でしょうか。これは、現在の母子家庭の年収とまったく変わりません。

日本の母子家庭は9割近くがすでに働いていて年収は平均200万円程度、それに児童扶養手当や児童手当を加えて250万程度で生活しています。現在と同程度の収入レベルの仕事を紹介することが「就労支援」なのでしょうか？ そんな仕事では今の苦しい生活を抜け出すことはできません。児童扶養手当を受給するのは「依存」だと批判されますが、いったい「自立」水準とはいくらなのでしょうか？ どれだけ稼げば「自立した」と認めもらえるのでしょうか？ そういう仕事はどこにあるのでしょうか？ 日本の場合、政策目標がまったく示されないままに当事者に「就労努力」を

求め、児童扶養手当を削減するという構図です。これはアメリカよりひどいというよりもお話にならない。ワークフェアという名前をつけるのもおこがましいのかもしれませんが。

母子世帯の就労所得は低いか

母子家庭の収入は低いのかと聞かれた場合、「イエスでもあり、ノーでもある」というのが答えです。母子家庭の母の就労率は一般女性よりも高いですし、子どものいる他の母親と比べても賃金は低くないのです。就業構造基本調査という政府の統計データを使った分析では、就業形態・職種・勤続年数など、他の属性をそろえると、「母子家庭の母親」であることは、賃金水準を有意に上昇させるという結果が出ています。やはり母子家庭のお母さんは生活がかかっていますので、よく働くのです。しかしながら、一般の女性と比べて、就いている職種が違ったり、年齢が違ったり、学歴が違ったり、勤続年数が違ったりすると、賃金は低くなるかもしれません。しかしそれは、勤続年数の問題であったり、年齢や学歴の問題ですので、本人の就労意欲や就労努力で解決する問題ではないのです。

そういった意味では、母子家庭の収入が他の女性と比べて決して低いわけではありません。では母子家庭の収入が低いというのはどういう意味かというと、他の子育て世帯と比べて低いのです。現在、子育てをしている世帯の世帯収入は700万円程度ですから、母子世帯はその3割水準で生活することになります。皮肉なことに、共稼ぎ世帯が増えるにしたがって、母子世帯と一般世帯の所得格差は拡大していきます。稼ぎ手が「ひとり」なのか「ふたり」なのか、絶対的な違いがあるからです。また、日本は子どもを育てるために必要な費用がとても高いので、そういった「子どもを育て上げるのに必要な費用」と比較しても、母子家庭の収入は非常に低いといえます。でも現在の労働市場で得られる精一杯の賃金を母子家庭はすでに確保しているのです。

「生活できる賃金」とは

日本の課題というのは、ひとり親を就業させることではなく、「就業し

でも貧しい」現状を解決すること、もう少し丁寧に言いますと「子を育て上げるのに必要な費用を得られない」現状を解決することです。そのために必要なことは何か。私は、今日のテーマである「雇用と福祉を結びつける」ということが大切かと思います。

労働市場だけでは解決できないことははっきりしています。もちろん男女の賃金格差、パートの均等待遇、最低賃金の問題など、労働市場で解決すべき課題はたくさんあります。地域の最低賃金を生活できる水準にまで引き上げようという「リビングウェイジ (living wage)」という運動がアメリカにあって、日本でも導入しようという動きもありますが、それは労働市場から得られる賃金で生活できるよう賃金を引き上げようというものです。もちろん、そういう取り組みも必要なのですが、労働市場だけでは解決しないということも一方でおさえておくべきだと思います。つまり、税や社会保障給付なども含めたうえで「生活できる賃金 (リビングウェイジ)」を獲得する必要があるだろうということです。

私は経済学者として見れば、EITCのような給付型の税制に賛成するかどうかは微妙です。というのは、EITCは低賃金しか支払わない企業に補助金を与えるようなものだからです。どれだけ低賃金であっても、政府から税給付があれば、労働者は暮らしていくことができます。そうすると企業は労働者の生活を考慮する必要がなく、いくらでも賃金を引き下げることができます。EITCのような仕組みは、ある意味では、労働市場における低賃金を促すともいえるわけで、やはり労働力の再生産費用は賃金で保障すべきと考えれば、税給付はよくないと言えるのです。しかし、現実的には、グローバルイゼーションが進むなかで企業や資本というのは世界中のコストを考えて動きますから、「生活できる賃金」を労働市場に求めるという鉄則が維持できるのかは難しいというのが実情です。そういうことを考えますと、やはり、政府をとおした再分配 (間接賃金) を含めて「生活できる賃金」を実現していくのが現実的だろうと思い、私もEITCのような税給付をだんだん容認するようになってきました。つまり「労働市場からの賃金」と「政府による再分配」を含めて「生活できる賃金 (リビングウェイジ)」を獲得するという考え方です。

もうひとつのポイントは、「どうやって収入を上げるか」だけでなく、支出の問題を解決することも重要ではないかと思います。年収が200万あっても生活が苦しい原因は、教育費や住宅費の高さにあります。月給14万のなかから家賃7万円を支払えば7万円しか残りません。食べ盛りの子どもを育てている場合は、食費をどう捻出するかということにも頭を抱えます。そういった支出の問題がある程度解決すれば、「生活できる賃金」水準はそれほど高くなくても良いのです。

支出部分への支援では、アメリカの場合はフードスタンプ (food stamp 食糧切符) という制度がありますし、水道代や光熱費などについては現物給付をするというやり方で貧困層の生活に対応しています。イギリスの場合も、住宅費補助 (housing benefit) や地方税補助 (council tax benefit) など、低所得者の支出部分を援助する仕組みがあります。日本には、支出部分への支援がないのです。生活保護を受けている世帯にはさまざまな公的支出が免除されるのですが、そもそも生活保護を受けるのが難しい現状では意味がありません。公営住宅もありますが、これから公営住宅を増やすというのも日本の政治状況を考えれば現実的ではないので、民間の賃貸住宅に対しても家賃補助をするなどの方法を考えていくべきかと思います。極端なことを言えば、児童扶養手当の4万円が現金給付であることに批判が集まるのであれば、家賃や食費や教育費など、使い道を限定しても良いと思います。実際、母子家庭にとって児童扶養手当はそういう基礎的な生活費として使われているからです。だから、手当が削られることは、まさに基礎的な生活が脅かされることなのです。

ケア時間の保障

「生活できる賃金」は、労働市場からの賃金と政府からの再分配を合わせて考えるという視点をお話しました。また「生活できる賃金」といった場合の賃金レベルは、収入の面だけでなく支出の面からも影響を受けるという視点をお話しました。しかし賃金という貨幣があれば生活できるわけではありません。生活するための時間、とくに子どもを育てている場合は、子育て費用だけでなく子育ての時間が絶対的に必要です。

ひとり親をめぐる問題のひとつは、ふたり親が有する時間資源と比べて、時間資源が絶対的に足りないということです。ふたり親の場合は、お父さん24時間、お母さん24時間、合計48時間があり、48時間のなかで子どもを育てていくことができます。半分は子育て費用を稼ぐ時間に使い、半分は直接子どもと向き合う時間に使うなど、2人で組み合わせることができます。ひとり親の場合は、たった24時間のなかで、生活費を稼ぐ時間と子どもと向き合う時間を、両方まかなわなければなりません。稼ぐ時間に費やせば子どものケア時間はなくなるし、ケアをすると稼ぐ時間がなくなります。このバランスのとり方は本当に難しく、とくに子どもが思春期であったり病気や悩みを抱えているときに「仕事ばかりしている」状況だと、子どもに取り返しのつかない影響を与えかねません。子どもと直接向き合う時間、ケアの時間の保障という視点が、日本のひとり親政策には根本的に欠けています。

児童扶養手当の削減を考える

最後に、児童扶養手当の受給5年後の削減をどう考えるかです。離婚した直後など「激変期」を乗り越えれば、ひとり親の生活問題は解決するかのよう政府は考えているようですが、そうではありません。子どもの年齢にもよりますが、母子家庭の生活の苦しさは、子どもの成長とともに必要な家計支出の増加に対して賃金の上昇が追いつかないことにあります。賃金がほとんど上がらないのに生計費だけが増えていく。子どもの成長とともにその矛盾はむしろ拡大していきます。その結果、子どもが高校に進学できなかったり大学や専門学校に行けなかった場合は、次世代にも貧困が継承されかねません。「貧困の再生産」は英米社会ですでに問題となっている現象ですが、日本でもこれから深刻な問題になるのではないかと。日本のひとり親政策をみていて、そういう懸念を強く感じます。

母子家庭の生活のあり方は、女性が働きながら子どもを育てていけるかどうかを示す試金石です。普通に働いているのに生活が苦しい、子どもを育てていくことが難しいという社会では、誰も子どもを生まなくなるのは当然といえるでしょう。まさに私たちの社会のあり方が問われているのです。