

対貧困政策の新自由主義的再編 —再生産領域における「自立支援」の諸相

Neoliberal reforms of Anti-poverty schemes in Japan : Implications of “self-reliance support” in the reproductive field

堅田香緒里（法政大学）

1. はじめに

1980年代以降、現代福祉国家の多くでは、多かれ少なかれ「新自由主義的^{ネオリベラル}な」再編が進められてきた。再編の動機は、公的支出の削減である。このため、規制緩和と分権化を通して、様々な公的福祉サービスが民営化・市場化されていくことになる。しかし、福祉の論理は一般に市場の論理とは相容れないため、福祉サービスを市場経済のみにおいて十分に供給することは難しい。このため、次第に福祉サービス供給の場として「準市場」が形成され、その受け皿としてNPO等の民間活力が積極的に導入されるようになった。また、後述するように、そこで積極的に活用されたのは女性労働力であり、この意味で、福祉の新自由主義的再編は、皮肉にも女性の「社会進出」をもたらしたとも言える¹。ともあれ、こうした福祉供給主体の多元化は、しばしば「福祉多元主義」「措置から契約（利用者主体へ）」などと呼ばれ、従来の行政による画一的なサービスとの対比で、利用者のニーズに個別に対応でき、かつ行政によるパターンリスティックな「措置」ではなく利用者自身の「自己決定」を促すものとして肯定的に捉えられてきた。しかし、供給主体の多元化は、供給されるサービスの質と量の向上に自動的に帰結するわけではない。忘れずに指摘しておきたいのは、供給主体が多元化・分権化する中で、福祉の公的責任が縮減し—そのことの反照として、自己責任が増幅し—ているということである。

このような福祉国家の新自由主義的再編をめぐるのは、しばしば第二波フェミニズムと新自由主義との「共振」ないし「親和性」といった文脈で説明されることがある（上野2013；Fraser 2009=2011）。フェミニズムは、性別分業と家族賃金に基づいた「標準家族」—男性稼ぎ主／女性家事従事者モデル—を前提／維持している福祉国家の父権的な性格と、ジェンダーやセクシュアリティに関する差異を承認しない画一的な福祉供給の在り様を厳しく批判し、女の解放を求めてきた。夫や国家に扶養されることよりもむしろ、女も社会に進出し、自立し、社会的な承認を得る途を求めたのである。こうした福祉国家批判が、既存の官僚主義的国家や伝統的権威からの個人の解放を目指し、市場の自由を拡大しようとする—そしてそのためには女性労働力も積極的に「活用」しようとする—新自由主義と「共振」するのは時間の問題であった。フェミニズムはまた、官僚主義的なトップダウン型パターンリズムを批判し、むしろNPO等の市民参加によるボトムアップ型の政治を志向していた。そして新自由主義も、国家による公的福祉の削減のために、女性労働力だけではなくNPO等の市民参加を積極的に活用しようとしていた。このような両者の「親和性」が、一方で、女性の社会進出と社会的承認、NPO等の市民参加を促進し、他方でフレキシブルな労働と規制緩和、国家による福祉の縮減を水路づけていった、というわけだ。ここには、女性やNPO等の市民参加への「承認」がもたらされる一方で、国家による福祉等の「再分配」が削減されるという、「再分配」と「承認」の取引関係が見てとれる。ナ

<特集論文>

ンシー・フレイザーは、こうした事態をめぐって、とりわけ文化主義に矮小化されたフェミニズムが主流化していく中で、「再分配」の要求よりも「承認」の要求を重視したことが、(一部の)フェミニズムの新自由主義との「密かな親和性」を生み出してしまったと説明している² (Fraser 2009=2011)。このような、「再分配」と「承認」を取引関係に置き、後者を重視する現代的状況は、これまで相対的に「再分配」を重視してきた福祉国家の在り方を大きく揺るがしていくこととなる。とするならば、ここで問われるべきは、ネオリベラリズムと(一部の)第二波フェミニズムとの関係それ自体ではなく、むしろ「再分配」と「承認」との関係ではないだろうか。

本稿では、以上のような問題意識から、現代福祉国家の新自由主義的再編の一端として、日本において「再分配」を中心的に担ってきた対貧困政策の再編に光を当てたい。とりわけ、その再編が「自立支援」をキーワードに進行していること、そして支援の担い手としてNPOや女性への期待が高まっていることの含意を明らかにしたい。というのも、「自立支援」型に再編されつつある対貧困政策においては、貧者への「再分配」としての経済的給付が切り縮められる一方で、経済的給付を伴わない生全般・再生産領域における「承認」を重視する「自立支援」が質量ともに拡大し続けているからだ。以下ではまず第二節で、福祉の新自由主義的再編の含意と、その日本における展開—「自立支援」型再編—について論じ、続く第三節で、「自立支援」型再編が集中的に行われた対貧困政策—生活保護制度および生活困窮者自立支援制度—の展開について論じる。最後に、第四節では、このようなネオリベラルな貧者の統治様式の含意を再検討し、これに対抗しうる「再分配」と「承認」の在り様について模索してみたい。

2. 福祉の新自由主義的再編の含意

2-1 二つの新自由主義と福祉

ハーヴェイは、新自由主義とは、個々人の企業活動の自由とその能力とが無制約に発揮されることによって人類の富と福利が最も増大する、と主張する政治経済的実践の理論であると論じている (Harvey 2005=2010)。つまりそこでは、「自由」と「能力の発揮」とが重視されるわけだが、これを二つの段階に分けて論じることでもできる。たとえばペックとティックルは、新自由主義を「ロールバック型」と「ロールアウト型」の二つに分けて理解している (Peck&Tickell 2002)。「ロールバック型新自由主義」においては、国家は小さな政府を志向し、市場から撤退 (ロールバック) していく。例えば1980年代イギリスのサッチャリズム等がこれにあたる。そこでは企業活動の「自由」と、そのための規制緩和と民営化が何よりも重視されるであろう。これに対し、「ロールアウト型新自由主義」においては、国家は、市場の自由を最大化するためにむしろ積極的役割を果たしていく。そこでは、あらゆる市民が「アクティブな市民」となって、その「能力」を発揮し、国家の肩代わりをすることを期待され、促される³。例えば1990年代イギリス・ニューレイバーの「第三の道」がこれに当たるだろう。

ハーヴェイはまた、新自由主義は単なる形而上学的な理論というよりは、私たちが世界を解釈し、生活し理解する常識 (コモンセンス) に一体化してしまうほど、思考様式に深く浸透しており、それをそれとして認識することが困難であることを指摘している (*ibid.*)。そうであるならば、新自由主義の教義は、私たちの道徳や価値に介入し、そうした教義を疑わず「常識 (コモンセンス)」とみなし、これに隷従するような主体の形成を働きかけるであろう。つまり、その神髄は、規制緩和や民営化を通じた市場の「自由」の拡大それ自体というよりはむしろ、そうした教義に隷従する主体を形成し、その「能力」を活用することにあると言えよう。とするならば、新自由主義を資本主義一般と区

別する要素は、とりわけ「ロールアウト型新自由主義」の再編様式に見出すことができるのではないだろうか。

このような「ロールアウト型新自由主義」の再編様式—国家の社会サービスを効率化していく際に、市民社会を動員するというモードをいち早く採用し、民間活力の導入を最も積極的に進めてきたのは、福祉分野であった（向井 2015）。イギリス福祉国家の「ロールアウト型」再編を基礎付けた「第三の道」の推進者であったアンソニー・ギデンズは、社会ないし国家の理想的モデルについて、以下のように述べている。

指針とすべきは、生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本に投資することである。私たちは、福祉国家のかわりに、ポジティブ・ウェルフェア社会という文脈の中で機能する社会投資国家を構想しなければならない。（Giddens 1998=1999: 196-7、傍点筆者）

つまり「第三の道」が志向する福祉の再編様式においては、生活に困窮している者に生計費としての福祉を直接給付するよりも、かれらを「人的資本」とみなし、職業訓練や教育などを提供し、できる限りその「能力」を発揮してもらう方が望ましいとみなされる、というわけだ。「ポジティブ・ウェルフェア社会」ないし「社会投資国家」では、福祉の供給における「アクティブな市民」への期待が高まるばかりか、もう誰も受動的な福祉の受給者のままではいられない。それぞれが、それぞれの「能力」に応じてアクティブになることを求められるのだ。このような社会投資国家への再編は広く支持されつつあり、かつて市場への依存からの解放＝「脱商品化」を重視し、福祉国家を擁護する議論を展開していたエスピン＝アンデルセンも、2000年代以降はむしろ、社会政策の新たな役割として「市民の生産的潜在能力とライフ・チャンス」を引き出し、これを活用することを重視し、とりわけ女性や若者への教育や職業訓練を通じた「社会的投資」を行うことで、彼女らの市場への参入＝「(再)商品化」を促すことを論じ始めている（エスピン＝アンデルセン 2001）。

2-2 日本における福祉の新自由主義的再編

日本においても1980年代以降、「ロールバック型」再編が進められ、福祉の領域における国家の役割が相対的に後退し、市場経済の役割が前景化していくことになる。他方で、家族を福祉の「含み資産」とみなす、いわゆる「日本型福祉社会」の基本は維持されたままであり、NPOや市民社会の「活用」という観点はまだ乏しく、むしろ家族—より具体的には家族の中の女（嫁や妻）—に、育児や介護などのケアを中心とする福祉の供給を、不払いで期待するものであった。1990年代後半になると、社会福祉基礎構造改革を契機として、日本の社会福祉の構造も、政府が積極的に市民社会を活用する段階—「ロールアウト型新自由主義」—に舵を切っていく。いわゆる「参加型福祉社会」への転換だ。同時に、政府からの委託や助成に依存するNPOが増加し、従来は政府との対抗関係や自律・独立を重視していたNPO等も、事業継続のために政府との「協調路線」を採らざるを得ないことも増えてきたと言われる（向井 2015）。こうした「ロールアウト」型再編は、2000年代以降ますます拡大し、福祉の広範な領域に及ぶようになる。その際、頻繁に用いられたキーワードが「自立支援」である。

日本の福祉の「ロールアウト型」再編の契機となった社会福祉基礎構造改革では、「これからの社会福祉の目的」は、「従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活を送れる

<特集論文>

ように自立を支援すること」(傍点筆者)であると明確に述べられている⁴。これを受けて2000年に社会福祉法が改正されると、以降、社会福祉・社会保障の各分野において、「自立支援」に関する施策・事業が急速に展開・拡大していくことになる。若年者自立支援プログラム、ホームレス自立支援法、障害者自立支援法、母子世帯の自立支援策等。なかでも、こうした「自立支援」型の政策変更が集中的に加えられたのが、貧者ないし生活困窮状態にある人々を対象とした領域であった。そこで以下では、近年の一連の対貧困政策がどのように再編・展開されてきたか、その概要および含意について検討したい。

3. 対貧困政策の新自由主義的再編 — 「自立支援」の氾濫

2000年代以降、雇用の不安定化等の影響で生活に困窮する者がますます増加し、これに伴い生活保護受給者も増加傾向にあり、現在では210万人を超えている。このような「生活保護受給者の増加」への対応として、厚生労働省(以下、厚労省)は、「生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないようにすることが必要」との認識から、「生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠」であるとし、改革に乗り出した(厚労省/社会・援護局地域福祉課2015)。こうして2013年、戦後成立して以降一度も大幅な改正がなされてこなかった生活保護法が約60年ぶりに改変され、同時に「生活困窮者自立支援法」が新たに成立した。

ここで注意すべきは、厚労省が「問題」にしているのは「生活困窮状態にある人の増加」ではなく、あくまでも「生活保護受給者の増加」であり、改革はこの「問題」を解決するためのものであるということだ。したがってその目的は、「生活困窮の解消」というよりはむしろ「生活保護の抑制」であるといえよう。このため、生活保護の改変は、親族による扶養義務の徹底化や不正受給の厳罰化等がその中心であったし、同時に生活保護基準も「見直し」という名の減額となった。また生活困窮者自立支援制度は、生活保護受給の手前で、そこに至らないように「自立支援策の強化」を図るべく導入されたものである。

ところで、実は生活保護において「自立支援」が強調されるようになったのは、これが初めてのことではない。なかでも2005年の「自立支援プログラム」導入は、今回の再編を水路づけたと言ってもよい、重要な転換点として理解することができる。そこで以下では、第一に、この「自立支援プログラム」、第二に、2013年の生活保護「改正」、第三に、「改正」と同時に成立した生活困窮者自立支援制度について、それぞれの概要ないし含意について検討したい。

3-1 序章としての「自立支援プログラム」

2013年の「改正」に先立つ2005年には、「経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換すること」を目的として、生活保護制度に「自立支援プログラム」が導入されている⁵(傍点筆者)。生活保護制度はこれまでも「最低生活の保障」に加えて「自立の助長」という目的を持っていたし、この両者のどちらかを優先すべきかをめぐっては、公的扶助における経済的給付とケースワークの関係性等と関連付けながら、様々に議論されてきた⁶。ところが、自立支援プログラムの策定経緯を辿ってみても、この生活保護が元来持っていた「自立の助長」と、新たに導入された「自立支援」との関係性についてはほとんど説明されないままである⁷。とはいえ、ここではっきりしているのは、「自立支援」の前景化が、相対的に「最低生活保障」機能を後景化させた、ということである。事実、同プログラムの導入と同時に決定されたのは、老齢加算

の段階的廃止、生活保護基準および母子加算の「見直し」という名の減額すなわち経済的給付の削減であった。自立支援プログラムの導入は、経済的給付をとおした「最低生活の保障」よりも「自立の支援」を優先する、という生活保護の実施における質的転換を象徴するものであったといえよう。

実際の「自立支援プログラム」の運用に関わる特徴は、分権化、個別化、そして自立概念の多様化の三点におおよそ整理できる。第一に、具体的なプログラムの策定は各自治体に委ねられることとなり、実質的に被保護世帯の自立支援がどの程度展開されるのかは各自治体の裁量に大きく依存することになった。このような分権化は、近年生活保護をはじめとする対貧困政策領域全般において進んでおり、これに伴って各地域でプログラム実施の担い手として、NPOや地域の女性を始めとする市民社会の「活用」が始まっていった。第二に、自立支援プログラムは、多様な「個別支援プログラム」の整備・実施によって具体化される。その背景には、従来の社会福祉が利用者個人の「主体性」を蔑ろにし、またその画一性のために個別的で多様な問題に対応しきれなかったという反省がある。こうして、個人を尊重した「寄り添い」型の「個別」支援一個人（ないし世帯）に働きかけることで、個人（ないし世帯）の自立を目指す「個人モデル」一が主流化していくことになる。他方で、こうした支援のモードは、問題を個人に還元しがちで、ともすれば背景にある社会的・構造的要因を見落とし、てしまいかねない。同プログラムの導入を促したと言われる「生活保護制度の在り方に関する専門委員会⁸」（以下、専門委員会）は、その最終報告書で、同プログラムへの被保護者の「主体的」取組の重要性を指摘しながら、その取組状況が「不十分」であったり、プログラムへの参加自体を「拒否」している場合については、「保護の変更、停止又は廃止も考慮する」と記している。個人のふるまいによっては「保護の廃止」すら待ち受けるような状況における「主体性」とは一体どのようなものであり得るだろうか。「主体性」を重視した「個別」支援は、結局のところ、社会的・構造的要因を問わないまま、経済的給付の打ち切りを個人に帰責し得るものとして機能しかねない。

第三に、第二の個別化とも関連した、自立概念の多様化である。専門委員会の最終報告書では、『『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含む」と述べられている。これを受け、プログラムでは「経済自立」に加え「日常生活自立」や「社会生活自立」もその支援対象に含まれることとなった。ただし、その運用にあたっては、「生活保護受給者就労支援事業」一公共職業安定所と実施機関との連携により被保護者の就労支援を行うもの一の実施に「早急かつ優先的に取り組むこと」が厚労省の基本方針に示されており、それゆえ多くの自治体が積極的に導入したのも就労自立支援のプログラムであった。これに対し筆者も含め多くの論者が、プログラムが志向する「自立」は、実際には就労を通じた「経済自立」に不均衡に傾いており、いわゆる「ワークファースト」型であるとして批判的に検討してきた（堅田・山森 2006）。

しかし、こうした批判は、生活保護における「自立」の解釈に、従来からの「経済自立」に加えて「日常生活自立」と「社会生活自立」が加えられたことの含意を見落とし、てしまいかねない。生活保護は元来、経済的に困窮した者への公的扶助のしくみである。それゆえ、生活保護における「自立」とは、生活保護に「依存」しないで生活できる状態、すなわち就労を通じた「経済自立」と解するのが従来一般的であったし、その意味で「保護廃止」とほぼ同義であった。これに対し専門委員会は、

<特集論文>

「社会生活自立」や「日常生活自立」の概念を打ち出すことで自立の範囲を拡大し、自立が「経済自立」に限定され「保護廃止」に直結してしまわないような道を模索したといえよう。この点については多くの論者が高く評価しており、専門委員会の「最大の成果の一つ」とまで言われている（布川 2009: 124）。

しかし、支援の対象となる自立の範囲が「日常生活」や「社会生活」の領域にまで多様化・拡大したことは、手放しに高く評価され得るものなのだろうか。就労のような生産領域に限定されない、いわば再生産領域においてまで「自立」が問われ、そのための「支援」が展開されることはどのような意味を持ち得るのだろうか。こうした問題意識から、本稿ではむしろ、「自立支援」の興隆と共に自立の範囲が拡張したことの含意に改めて焦点化してみたい。

3-2 2013 年生活保護「改正」の概要

ここまで確認してきたように、生活保護は、2005 年の自立支援プログラム導入を契機に、「最低生活保障」から「自立の助長」へ、「経済的給付」から「自立支援」へ、その中心を移行させてきた。この移行をさらに確かなものにしたのが、2013 年の生活保護「改正」である。「改正」の主要点は、①就労による自立の促進、②健康・生活面等に着眼した支援、③不正・不適正受給対策の強化等、④医療扶助の適正化である。順にみていこう。①をめぐっては、保護受給開始時からあらゆる段階に応じて就労支援を徹底していくことが定められた他、就労自立した者を対象に支給される「就労自立給付金」も創設された。その目的は、被保護者の就労を通じた経済自立即ち「保護脱却」を助長し、再受給を防止しようという点にあるといえよう。

②をめぐっては、「健康の保持及び増進に自ら努めること」および「収入、支出その他生計の状況を適切に把握すること」の二点が、被保護者の「責務」として位置づけられ、あわせて受給者の取り組みをより効果的なものとすべく福祉事務所がこれを「支援」することとなった。これに伴い、そうした支援の実施を理由に福祉事務所の調査権限がこれまで以上に拡大された。具体的には、「健康面の支援のため」として健康診査結果等の入手が、「家計の支援のため」として受給者にレシートや領収書の保存、家計簿の作成を求めることが、可能になった。同様に③をめぐっては、「不正受給対策⁹」として、不正受給を行った受給者の「責務」がより一層厳しく問われるようになり、罰則および制裁が強化された。また同時に、不正な受給がないかをチェックするために、就労や求職活動の状況、健康状態、親族の扶養の状況等についての福祉事務所の調査権限が拡大され、総じて受給者の管理がより強化されることになった。

④をめぐっては、「過剰受診」防止のため¹⁰に、電子レセプトシステムを導入し、生活保護受給者のレセプト管理が強化されることになり、そのうえで「診療日数が過度に多い」ないし「長期間入院している」受給者全員を対象に、適正受診の徹底や退院に向けた「支援」を実施するという。さらに被保護者に対しては、原則、後発医薬品の使用を促すことが定められた。これはともすると劣等処遇とも捉えられかねない動きである。

このように、2013 年の「改正」は、保護脱却の促進、「不正受給」や「過剰受診」の取締り強化等、総じて生活保護給付を抑制していくためのものであり、その主眼点は経済的給付を通じた「最低生活保障」ではなく「自立の支援」にあることは明白だといえよう。そこで支援される自立は、生産領域との関わりで定義される「就労自立」にとどまらない。健康管理や家計管理など、再生産領域においても「自立」が問われるようになり、健康や家計の適正な管理が受給者の「責務」として自己責任化されただけでなく、さらにそのための個別的な「支援」が導入されることになった。「支援のため」

との名目で、福祉事務所の調査権限が大幅に拡大し、健康診査書やレシートまでもが調査対象となり、被保護者の非常に私的な領域にまで福祉事務所の権力が浸透し始めたのだ。重要なのは、福祉事務所の権限の拡大は、被保護者の権利・権限の縮減と表裏一体だということである。総じて、被保護者の「義務」は強化され、その責務が厳しく問われるようになり、他方で、その「権利」や私的な自由は縮減されつつあるといえよう。このような「自立支援」のモードは、生活保護「改正」と同時に導入された一対貧困政策の「自立支援」型再編の集大成ともいえる一生活困窮者自立支援制度においてより本格化していく。

3-3 生活困窮者自立支援制度における「自立支援」

生活困窮者自立支援法の対象は、言うまでもなく「生活困窮者」である。ここで「生活困窮者」とは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」（第2条）とあり、生活上生じ得る様々な困窮の中でも経済的なそれによって定義されていることが読み取れる。そのうえで、「生活困窮者への自立支援を講じ、その自立の促進を図ること」が法の目的とある（第3条）。つまり法の対象を「生活困窮者」としながらも、その目的は「困窮状態の解消」ではなく、あくまでも「自立支援」による「自立の促進」なのである。この点は、生活困窮者に提供される施策のメニューを示した「自立の支援に関する措置」の中身をみると、よりよく理解されるだろう。

「自立の支援に関する措置」は、福祉事務所設置自治体が必ず行わなければならない必須事業と、地域の裁量に任される任意事業とに分けられる。必須事業には、就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等を行う「自立相談支援事業」、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当分を支給する「住宅確保給付金」（有期）の2事業がある。なかでも「自立相談支援事業」はこの制度の核として、多様な生活困窮者からの相談に早期かつ包括的に応じる「ワンストップ型の相談窓口」となり、一人一人の「主体性」を重視した「寄り添い型」支援の入口となることを期待されている。任意事業には、就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労支援準備事業」、住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」、家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」、生活困窮家庭の子どもへの学習を支援するための「学習支援事業」の4事業に加えて、「その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業」が挙げられている。これら一連の事業の中でも、生活困窮者自立支援の特徴を最もよく表しているのが「就労準備支援事業」であろう。

「就労準備支援事業」は、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を支援するものである。具体的には、日常生活自立のためとして「生活習慣形成のための指導・訓練」、社会生活自立のためとして「就労の前段階として必要な社会的能力の習得」、そして就労自立のためとして「一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援」の三段階が想定され、困窮者の自立に向けた段階的なステップアップが目指されている。この事業の先行事例として厚労省は横浜市中区の就労準備支援事業¹¹を参照している。同区では、民間団体や地域と連携し、生活訓練、社会訓練、技能習得訓練の三つを一体的なプログラムとして実施している。生活訓練では「毎日通い、生活リズムを整える」こと、社会訓練では「模擬面接、集団生活等の経験」が目指されており、「訓練」を通じた日常の「ふるまい」の矯正をその目的としていることがうかがえる。また、技能習得訓練では、すぐに就労することが困難だと思われる人には職業訓練を主な目的とした就労一いわゆる「中間的就労」も提供される¹²。ここに単純なワークファースト型ではなく、困窮者の個別の状況に応じた段階的な「寄り添い」型支援という、生活困窮者自立支援の特徴がよく表れていると言えよう。

<特集論文>

このような「寄り添い」型の生活困窮者自立支援に期待される目標として、厚労省は「生活困窮者の自立と尊厳の確保」および「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を挙げている¹³。この制度の「主役」は、生活困窮者の「内面からわき起こる意欲や想い」であり、それゆえその「自立」の支援にあたっては、本人の「自己選択」「自己決定」を基本とした個別的な支援が望まれる。その際特に重要なのが、生活困窮者の「尊厳の確保」だというわけだ。また、生活困窮者支援は、個々の困窮者への個別支援にとどまらず、その早期把握や見守りのためにも「相互に支え合う」地域ネットワークを構築し、「働く場」や「参加する場」を広げていくことも目指している¹⁴。そして、こうした局面において大きな期待を寄せられているのがNPOをはじめとする民間活力なのである。実際、2015年度の「生活困窮者自立支援事業の事業実施状況調査」（厚労省）によると、生活困窮者自立支援の各事業の運営に関して、行政直営ではなく民間に委託している自治体が多く¹⁵、委託先としてはNPOの割合が相対的に高くなっている。

以上、生活困窮者自立支援を概観して理解できるのは、第一に、ここで展開される支援とは、社会的・経済的な自立に向けた相談や支援・指導等の「人的支援」が基本であり、生活困窮者そのものの解消に必要な「経済的給付」はほとんど行われない¹⁶ということ、第二に、ここでも「自立」の範囲は単なる就労自立にとどまらず、困窮者の個別性に応じて生全般にかかわる多様な「自立」を支援する広範なメニューが並んでいるということ、第三に、困窮者の「主体性」や「尊厳」が重視され、その個別性に応じた「寄り添い型」支援が重視されていること、第四に、そうした支援の担い手としてNPOを中心とする民間活力への期待が高まり、「参加型福祉社会」が志向されていることである。ここには、近年の一連の対貧困政策の「自立支援」型再編の特徴が凝縮されているといえよう。

4. 「自立支援」型対貧困政策の再検討

4-1 対貧困政策における「自立支援」の含意

ここまで見てきたように、近年の一連の対貧困政策の再編は、「自立支援」というキーワードと共に進行してきた。そのことの含意は、およそ以下の四点にまとめることができるだろう。

第一に、対貧困政策の「自立支援」型再編は、単なる給付の抑制といった量的変容としてではなく、むしろ質的変容として理解されなければならない。それは、「経済的給付」から「自立支援」へ、貧者への経済的「再分配」から社会的「承認」へ、とその中心が移行したという、対貧困政策の質的転換を意味している。ここで重要なのは、かつてフレイザーが指摘したように、この転換点において「再分配」と「承認」の取引関係が生じていることである。貧者の「主体性」や「尊厳」「自己決定」の尊重を通して、その「承認」を志向する「自立支援」が際限なく拡張している一方で、貧困ないし困窮状態の解消に即自的効果をもつはずの「再分配」である経済的給付は抑制され続けているのである。まるで「再分配」の縮減をカムフラージュするための「承認」の犠牲装置として「自立支援」が機能しているかのようである。そもそも2000年代以降、厚労省が一貫して「問題」にしてきたのが「生活困窮状態にある人の増加」ではなく「生活保護受給者の増加」であったこと、それゆえ一連の対貧困政策の再編の目的は「生活困窮の解消」ではなく「生活保護の抑制」であったことを改めて思い起こしておこう。とりわけ生活困窮者自立支援制度においては、その対象を経済的な困窮者としながらも、経済的給付の措置はほとんどないまま、社会的・経済的自立に向けた人的支援がその中心であった。こうした質的変化は、「生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本に投資する」（ギデンズ）という福祉の「ロールアウト型」再編様式の特徴をよく表わしていると言えよう。

第二に、「自立支援」型再編が進むにつれ、次第に自立の範囲が拡大し、それに伴い自立支援の対

象領域も広がっていった。もはや「自立支援」の志向する自立は、従来のように生産領域との関わりで定義されてきた「就労自立」「経済自立」とは限らない。社会生活や日常生活における自立といった、いわば再生産領域との関わりにおいても自立が定義され、貧者ひとりひとりの個別的な「自立」に向けた「支援」が用意されるようになった。このような「自立支援」の再生産領域への拡大は、確かに個別の貧者にとってはエンパワメントや「承認」を与え得るし、総じて肯定的に捉えられ、その含意は問われないままであった（布川 2009；新保 2010）。しかし、自立の範囲が拡大し¹⁷、それへの「支援」が充実するということは、それだけ貧者は、生のあらゆる場面において自立を求められるようになる、ということでもある。そこでは、単に働かない、就労意欲がないといった「就労自立」を問われるのみならず、健康管理や家計管理を正しく行っているかといった、日常生活・社会生活における「ふるまい」までもが問われるようになり、あらゆる個人が、それぞれに応じた「能力の活用」、「自立」を求められることになるのだ。皮肉にも、こうして再生産領域に至るまで一人一人の生に「寄り添った」支援が拡張すればするほど、それでも「自立」できない者、「能力」を「活用」していない（とみなされる）者の自己責任はますます強調され得るだろう。そのとき「支援」は、自立できない（とみなされる）貧者の自己責任を強弁するためのアリバイとなりはしないだろうか。こうして、再生産領域を含む生全般の管理ともいえる事態も「自立の支援」として正当化され、貧者の生のすみずみに「自立支援」の権力が浸透し、貧者は、ますます自立への義務に駆り立てられていく。

第三に、第二の点とも関わって、対貧困政策における「自立支援」が焦点化し、働きかけるのは、あくまでも個人、とりわけその「ふるまい」である。「自立支援」は、それが生産領域であれ再生産領域であれ、個人のふるまいの矯正や能力向上を通して「自立」を目指すものだ。それは言うまでもなく、問題を個人化し、貧困を生み出す社会的・構造的な問題から目を背けさせることに貢献するだろう。しかしより重要なのは、個人のふるまいへの焦点化が「他者化」という作用を持ち得るということである。貧者の生のすみずみにまで浸透した「自立支援」の権力は、一義的には経済的に困窮している（だけの）貧者を、経済自立にとどまらない日常生活や社会生活等の再生産領域における自立に向けた何らかの「課題」を抱えた者として、それゆえ「支援」を必要とする者として鋳直していく。より具体的には、家計管理や健康管理、学習状況などの生のあらゆる局面における「個人のふるまい」に焦点化し、そうしたふるまいを「望ましくない」ものとみなすことで、社会的に「望ましい」とみなされるなんらかの状態—例えば「日常生活自立」や「社会生活自立」—から差異化しつつ、「望ましい」状態＝「自立」に近づけるために「支援」する、というわけだ。

このような、特定の人々の価値や文化、ふるまい等に、「われわれ」の価値や文化、ふるまいとの象徴的な差異（他者性）を見出し、これを本質化するプロセスを「他者化（othering）」という。ルース・リスターは、貧者の他者化によって「われわれ」＝「非貧困者」と「かれら」＝「貧困者」の間に引かれる境界線は、自然発生するものではなく、むしろ「かれら」の他者化を通して積極的に「われわれ」の社会を維持していく、という統治の一端を担っていると指摘する（Lister 2004=2011: 148）。貧者の「主体性」や「尊厳」を尊重する「寄り添い型」支援は、一見すると、こうした「他者化」とは無縁であるかのように思われるかもしれない。この、「自立支援」特有の他者化を理解するにあたっては、ジョック・ヤングの議論が参考になる。ヤングは、「他者化」をめぐる二つの様式—「保守的な他者化」と「リベラルな他者化」—を区別して論じている（Young 2007=2008: 19-20）。保守的な他者化とは、貧者を「悪魔化」し—たとえば犯罪者ないしその予備軍のようにみなし—、「懲罰的あるいは排除的な政策を重視する」アプローチである。単純でストレートな他者化と言えよう。他方、より複雑なのが「リベラルな他者化」である。それは対象を「悪魔化」したりストレートに排除したりしないため、「頻繁

<特集論文>

になされるがめったにそれとは認識されない」(ibid.: 20)。それはむしろ、社会的に排除された生活困窮者に「教育」や「職業訓練」を提供し、その「意欲」や「能力」をひきだし、社会への参加を促そうとする。こうした他者化は、「ロールアウト」型新自由主義に特徴的な様式であり¹⁸、貧者の「主体性」に「寄り添い」ながら、「望ましくない」ふるまいについては、教育や訓練を通してこれを「矯正」していく「自立支援」型政策も、その典型であると言えよう。ヤングはこのような、貧者を「他者化」しつつ教育や訓練を通して社会への参加、包摂を図る統治様式を「過剰包摂」(言語は bulimia: 過食)と名付けた。貧者の生全般、再生産領域にまで「過剰に」拡大し、その生を飲み込みつつある「自立支援」の営みは、このように他者化を通して、貧者の福祉というよりは、むしろ社会の統治に寄与していくであろう。

第四に、「自立支援」の拡大は「分権化」と共に進行している。第一の点とも関わって、今日の一連の対貧困政策においては、経済的「再分配」が後景化し、「自立支援」を媒介とした社会的「承認」に大きな比重が置かれている。そもそも経済的給付を効果的に行うには中央政府の責任が重要になってくるが、「再分配」の後景化と共に現在では中央政府の責任はミニマム化し、「自立支援」の旗印の下、そうした「支援」の担い手として地方自治体や民間活力への期待が高まっている。とりわけ、日常生活自立や社会生活自立に関わる再生産領域における「支援」において、NPO や女性をはじめとする市民社会の「活用」が積極的に行われている。もちろん、こうした流れは、必ずしも政府のみが積極的になって作り出したものではない。もとより生活困窮当事者に「寄り添い」支援をしていた NPO 等が中心となって、従来の「就労自立」「経済自立」に偏重してきた画一的でパターナリスティックな対貧困政策に対する対抗／批判として、個別的で多様な「自立」に向けた支援を要求してきたという側面もある。ただしここで重要なのは、NPO を含むサードセクターは、「非システム世界である家庭や多様性を包含すべき市民社会に基盤を置く」ものであり、それ自体に自己展開メカニズムは内在しておらず、「政府・市場セクターの展開の合わせ鏡としてしか自らの姿を現すことができない」ということである(向井 2015: 9)。つまりそれは、資本主義の構造変容を背景として生まれてきた「優れて歴史的な存在」なのであり(ibid. 2015: 9)、問われなければならないのは構造変容一本稿の文脈では、「ロールアウト」型新自由主義の再編一の方であるということだ。ともあれ、貧者の「自立」を「支援」するために用意された多様な施策は、皮肉なことに、貧者自身の生活困窮の解消に寄与するというよりはむしろ、NPO や女性にとっての部分的な「社会進出」の機会の拡大に寄与したと言えよう¹⁹。

4-2 おわりに

今日の対貧困政策をめぐる景色は大きく変わりつつある。それは、貧困への社会的対応としての「再分配」というよりは、貧者(と、その「自立」の「支援」を担う者)の社会的「承認」を重視するようになってきている。2節で言及したように、かつてハーヴェイは、新自由主義の教義は、私たちの道徳や価値に介入し、そうした教義を「常識」とみなすことでこれに隷従するような主体を形成する、と論じていた。貧者の再生産領域にまで浸透しつつある「自立支援」は、個々の貧者への「承認」を促しながら、こうした主体化に貢献していると言えるだろう。ただし重要なのは、ここでの「承認」は貧者を「他者化」するものであるということだ²⁰。

それはまた、貧者の「承認」／「他者化」を促しつつ、経済的給付を中心とした「再分配」の縮減をカムフラージュするという側面を持っており、たとえば「生活保護の抑制」という狙いによく合致した再編様式であると言えよう。しかし貧困とは、一義的には経済的困窮を指すものである。その意

味で対貧困政策においては、貧者の「承認」以上に、困窮状態を解消する「再分配」が重要であるはずだ。とするならば、再生産領域＝サブシステムにおける「自立支援」を通じた「承認」の在り様よりもむしろ、再生産領域＝サブシステムへの直接支給＝経済的「再分配」の在り様こそが問われなければならないだろう²¹。

注

- 1 たとえば、福祉多元主義を肯定的に分析しているエスピ＝アンデルセンは、新自由主義下における女性の社会進出を「女の革命」と呼び肯定的に評価している（エスピ＝アンデルセン 2011）
- 2 なお、フレイザー自身は、あらゆるフェミニズムの回路がネオリベラリズムと親和的であると指摘しているのではなく、ネオリベラリズムに対抗的なフェミニズムの回路を模索しようと試みている。（Fraser 2009=2011）
- 3 こうした議論は、ニコラス・ローズの「先進リベラリズム（advanced liberalism）」とも重なり合うだろう。彼は、「先進リベラリズム」の下では、市民が職業訓練やスキルの獲得等を通して、常にその能力を發揮し続けることを指摘している。（Rose 1999）
- 4 中央社会福祉審議会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」、1998年。
- 5 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」厚生労働省社会・援護局通知（社援発第0331003号）
- 6 その代表的論争は、岸・仲村論争であろう。詳しくは、加藤（1979）および河合（1979）参照。
- 7 後述される専門委員会の第一回会議では、当時の厚生労働省社会・援護局保護課岡田太造保護課長が「生活保護制度は最低生活の保障及び自立の助長という二つの目的で行われているわけですが、まず最初に最低限度の生活保障ということで生活保護基準の在り方についてご議論いただき、その後、自立支援など生活保護制度、運営の在り方についてご議論をいただけたらどうかと思います」と述べている（専門委員会第一回議事録）。ここからは保護課が「自立助長」を「自立支援」と読み替えようとしていたことが窺える。
- 8 2003年8月、生活保護制度の在り方について検討するため、社会保障審議会福祉部会に設置された。その後18回に渡って審議が行われ、2004年に最終報告書が提出された。
- 9 生活保護の「不正受給」はしばしば問題化され、その都度、保護の「適正化」を促してきたが、そもそも「不正受給」は生活保護費全体の約0.5%に過ぎない（厚労省、H24年度）ということを確認しておきたい。他方で、生活保護をめぐるもう一つの「不正」である漏給の規模を示す捕捉率は約20%（＝漏給が80%）と非常に低いことはほとんど問題化されず、今回の「改正」でも、このもう一つの「不正」を正すような「適正化」は行われていない。
- 10 生活保護の場合、医療費の自己負担がないため「過剰受診」が生じやすい、という見立てがそこにはある。
- 11 横浜市中区では、2011年10月より生活保護受給者に対する「就労意欲喚起事業」として導入されていたプログラムを、就労準備支援事業「中区仕事チャレンジ講座」として再編している。
- 12 「中間的就労」をめぐるのは、非正規雇用やワーキングプアの増加等、労働をめぐる環境そのものの劣化が進んでいる日本において、こうした状態を放置したまま「中間的就労」を通じた「自立支援」を進めていくと、劣悪な環境で働く人がさらに増えてしまう恐れがある、ということがしばしば指摘されている（布川 2013）。
- 13 厚生労働省社会・援護局地域福祉課（2015）「生活困窮者自立支援室：生活困窮者自立支援制度について（平成27年7月）」
- 14 例えば、先述した「自立相談支援事業」には、困窮者が抱える多様な個別な課題に対応できるよう、地域における社会資源の開発やネットワークの強化等、地域づくりの役割も期待されている。
- 15 自立相談支援事業は委託が49%、直営と委託の混合が11%、就労準備支援事業については委託が85%、直営と委託の混合が3%である。就労準備支援事業は85%、一時生活支援事業は45%、家計相談支援事業は86%、学習支援事業は62%が民間に委託している。
- 16 唯一、「住宅確保給付金」のみが経済的給付を伴う支援だが、これも、収入や資産、年齢に関する要件の他、「ハローワークでの月2回以上の職業相談、自治体での月4回以上の面接支援等」の就職活動要件が課される等、支給要件が厳しいうえに、支給期間は原則3カ月と短期のものである。
- 17 ここで忘れずに指摘しておきたいのは、自立の範囲がいくら拡大しようとも、やはり何らかの望ましい自立というものが想定されているということである。一例を挙げてみよう。貧困領域における一連の「自立支援」型政策の先陣を切ったのは「ホームレス自立支援法」（2002年）であった。しかし考えてみれば、国家にも家族にも依存せず、毎日の食事や寝床も自力で確保しているという意味では、ホームレスは既に十分に「自立」している存在である。にもかかわらず、かれらに対して、その「自立」を支援するというのであれば、やはりそこには何らかの一たとえば、安定した仕事を持ち、安定した住居を持っている、というような「望ましい自立」というものが前提されていて、それとは異なる「自立」の在り様は認められない、それゆえに望ましい自立に向けて「支援」が展開される、ということなのだろう。
- 18 ヤング自身がここで念頭においているのはニューレイバーの「第三の道」における一連の社会的包摂政策である。
- 19 忘れずに付言しておきたいのは、ここで「社会進出」というとき、NPOや女性たちの労働条件が必ずしも適切な水準で保障されているわけではないということである。彼女たちは、社会的「承認」の場を得られたかもしれないが、経済的な「分配」を十分に得られたわけではないかもしれない。
- 20 フレイザーであれば、これを「誤承認（misrecognition）」とよぶであろう。
- 21 それは、特定の「自立」や「参加」を要件としない「再分配」であり、個人化されたものというよりは「社会賃金」として支払われるようなものとなるであろう（Weeks 2011）。たとえばベーシックインカムという構想は、そうした「再分配」の一つの候補となるかもしれない。また、ベーシックインカムが導入されると、自律的なNPO等を含む社会活動が活発化する、そのための基礎的条件を構成するということもしばしば指摘されている（たとえばフィッツパトリック 2005）。

<特集論文>

参考文献

- エスピン＝アンデルセン, イェスタ (2001) 『福祉国家の可能性－改革の戦略と理論的基礎』 桜井書店、渡辺雅男・渡辺景子訳
- (2011) 『平等と効率の福祉革命－新しい女性の役割』 岩波書店、沢真理監修。
- フィッツパトリック、トニー (2005) 『自由と保障』、勁草書房、武川正吾・菊地英明訳。
- Fraser, Nancy (2009) “Feminism, Capitalism and the Cunning of History.” *New Left Review*. 2. 56 : 97-117. = (2011) 関すみ子訳「フェミニズム、資本主義、歴史の狡猾さ」、『法学志林』第109巻第1号、pp. 27-51.
- 布川日佐史 (2009) 『生活保護の論点：最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』 山吹書店。
- (2013) 「生活保護改正法案と生活困窮者自立支援法の問題点」『POSSE』21号、pp.58-67.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, Polity. (=佐和隆光訳『第三の道』日経新聞社、1999年)
- 堅田香緒里・山森亮 (2006) 「分類の拒否－自立支援ではなくベーシック・インカムを」、『現代思想』2006年12月号。
- 加藤菌子 (1979) 「仲村・岸論争」、真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社、pp.79-111.
- 河合幸尾 (1979) 「生活保護制度とサービス論争」、真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社、pp. 39-78.
- Lister, Ruth (2004) 『貧困とは何か』 明石書店。
- 向井清史 (2015) 『ポスト福祉国家のサードセクター論－市民的公共圏の担い手としての可能性』 ミネルヴァ書房。
- Harvey, David (2005) , *Spaces of Neoliberalization*, Frantz Stainer Verlag. (=本橋哲也訳『ネオリベラリズムとは何か』 青土社、2007年)
- Peck, Jamie and Adam Tickell. (2002) “Neoliberalizing Space.” Eds. Neil Brenner and Nik Theodore. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell. 33-57.
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of Freedom*, Cambridge University Press.
- 新保美香 (2010) 「生活保護『自立支援プログラム』の検証：5年間の取り組みを振り返る」、『社会福祉研究』vol.109, pp.2-9.
- 上野千鶴子 (2013) 『女たちのサバイバル作戦』 文芸春秋。
- Weeks, Kathi (2011) *The Problem of Work*, Duke University Press.
- Young, Jock. (2007) *The Vertigo of Late Modernity*, Sage. = (2008) 木下ちがや・中村好孝・丸山真央訳『後期近代の眩暈－排除から過剰包摂へ』 青土社