

## 特集論文：貧困問題

## 「自立した個人」という福祉国家の原理的課題

—「子どもの貧困」対策としてのワークフェア子ども版：学習支援を問う—

桜井 智恵子

関西学院大学人間福祉学部教授

## ● 要約 ●

本稿の問題意識は現代の「貧困」を社会的に把握するというにある。「子どもと貧困」という分析枠組みを練りなおし、貧困を社会全体との関係でとらえ、相対化して検討を行った結果、子どもや親たちの貧困それ自体が見過ごされ、自立支援と結びついた政策が一般化する傾向が見てとれた。サービスの供給や個別支援では貧困の再生産は継続し、ひとり親家庭の親の就労支援や子どもの貧困対策の「教育化」では、不安定の中にある親子の困難は終わらない。

近年の政策対応も研究も一面的であり、配分の意識を意図的に捨象し、個人の自立に持って行って、それは「子どもの貧困」のみならず、近代の福祉国家のもつ原理的課題ともいえる。個別救済を提案しがちな教育・福祉研究は、たとえば、ワークフェア子ども版の学習支援だけに取り組みむむろさに対する自覚が重要と思われる。

● Key words : 子ども, 貧困, 福祉国家, 労働倫理, 自立した個人

人間福祉学研究, 10 (1) : 53-65, 2017

## 1. 問題の所在

## 1.1. 貧困を社会的に問題化する

2008年前後から「子ども」と「貧困」を組み合わせテーマ化した著書や特集が増え、「子どもの貧困」が注目されるようになった。

ユニセフ・イノチェンティ研究所が毎年発行している「レポートカード」シリーズの14冊目となる最新刊によると、調査対象国は、欧州連合(EU)または経済協力開発機構(OECD)に加盟する41か国中、日本の状況は次の様である(2017年6月15日)。子どもの貧困は37か国中23位、格差は41か国中32位と格差が大きいほうから10番目であった。

日本の子どもの固定貧困率は、2007年から

2008年に大きく上昇し、その後2011年にかけて低下したが、11年から12年には再び上昇に転じた。この変動はひとり親世帯、親が非正規労働についているふたり親世帯、低年齢の子どもがいる世帯で特に顕著だった。以前から日本の子どもの貧困の最も大きい要因となってきたワーキングプア(働いているが所得が貧困線を越えることができない人々)の問題への対処は不十分のままと報告された<sup>1)</sup>。

「生活が苦しい原因を作ったのは自分自身」

母子家庭を支援するNPOのブログにこんな書き込みがされた<sup>2)</sup>。母子家庭は甘えるな、という発言を流したテレビ番組への抗議をNPOが載せたところ、逆に発言を擁護する書き込みが複数寄

せられた。生活保護基準を下回る貧困層が広がる中、自己責任論も同様に広がる社会が子どもを育てるひとり親を切り捨てる。「子どもの貧困」をめぐる一般的説明は、すでに多くのメディアを通じて知ることができるので、ここではそれに距離をおいた立場からの議論について考えたい。

「戦後日本の福祉国家制度において、真に深刻な問題が個人に残されることになった。家族は、傷ついた個人の困窮や苦悩あるいは反撃を封じ込める社会の砦とされた。」<sup>3)</sup> 後藤玲子は、福祉制度において深刻な問題が、個人や家族の問題に封じ込められていったと指摘する。別稿では「子どもの貧困」は労働者、市民としての親の基底的リアリティである、雇用の劣化（長時間労働・非正規雇用など）を生み出す資本の権力構造を問題化しないことにより、浮かび上がってきたテーマであり、それら核心の問題を、いわば隠蔽しながら広がってきたテーマである点を論証した<sup>4)</sup>。

ここで注目しておきたいのは、貧困層は「自助努力」というスローガンとともに広がっているということだ。自分で自分の食い扶持を稼ぐという個人経済の価値観は、努力して働くという労働倫理を一般化した。

バウマンによると、労働倫理は次のように説明される。「近代の始まりから、貧しい人々を通常の工場労働へと引き寄せ、貧困を撲滅し、社会の安寧を確保するための万能薬であると期待されていた。実際のところ、それは人々を訓練し、規律化し、彼らに新たな工場レジーム労働を行うのに必要な従順さを浸透させるのに寄与した。」<sup>5)</sup>

さて、貧困層の割合は、なによりもまず産業循環に基づく周期的な変化を反映している。本稿では、産業循環を目的として計画されている福祉国家を対象化し、「配分」さらに、産業を機能させる「労働倫理」について検討し、その「自立した個人」を原理とする制度設計を問いなおそうとする。

貧困研究のセルジュ・ポーガムは分析枠組みを絶えず練りなおすことによって、貧困・社会的排

除の比較研究から、社会的紐帯あるいは社会的結合の一般理論の構築を考える<sup>6)</sup>。本稿もまた、「子どもの貧困」という分析枠組みを練りなおし、貧困を貧困としてではなく、福祉国家を支える政治的リベラリズムとの関係でとらえなおし、子どもの福祉・教育の現場と制度をつなぐ視点を大事にしながら理論研究を提出したい。それは、現代の貧困を「社会的」に把握し、問題化してゆくことが重要という問題意識からくる。

## 1.2. 先行研究における「福祉国家」評価

福祉国家とは、資本主義経済と民主主義政治のせめぎ合いから生まれた20世紀型政治経済システムである<sup>7)</sup>。福祉国家という用語が最初に用いられたのは第二次大戦期であり、その論理は経済・財政政策と密接な関わりを持ってきた。福祉国家は、20世紀の国家が直面してきた政治的、経済的条件によく適応するシステムであり、救貧制度から公的年金制度に至るまで、所得再分配に関するさまざまなルールを作り出してきた。しかし、1980年代以降、労働市場の規制緩和やそれと連動する社会的排除、高齢化による社会保障の機能不全などにより、「福祉国家」の変容やあり方に関する研究が重ねられるようになった。

新川敏光は「福祉国家の時代は終わり、福祉国家は変質を余儀なくされている。自由と平等を両立させようとする情熱と理念は失われ、自由競争を実現する制度枠組みに関心が集中している」<sup>8)</sup>と述べる。彼は『福祉国家を超えて』でミュルダールが語る「計画化」は地方分権や民主主義に基づく調整管理を指しているが「このような調整管理は、近代的合理性と啓蒙主義への過度な信頼に基づいている」<sup>9)</sup>と言う。福祉国家や社会保障の再編、生活保障の確立という場合、ほとんどの議論は進行する社会的排除と階層化について十分な配慮を払っていないと、近代的合理性と啓蒙主義という制度が抱える原理的問題を指摘する。子どもと貧困を考えると、この近代的合理性としての政治的リベラリズムと啓蒙主義という原理を掘り

下げることは、核心の問題となる。

田中拓道は次のように日本の福祉国家の成立を説明する。「日本において社会保障が最初に導入されたのは、1930年代後半からの総動員体制のもとにおいてであった。その基礎づけを提供したのは、『人的資源』論および『生産力』論であった。……大河内一男は、社会政策を労働問題の解決ではなく、国民経済発展に不可欠な労働力の保全手段としてとらえ、工場法、労働災害補償法、社会保険などの政策を正当化した。」<sup>10)</sup>「基本的な立場は、各国が戦後のブレトンウッズ体制とフォーディズムという共通の枠組みのもとで福祉国家化を遂げた、というものである。……戦後日本でも、一定の労使和解体制が成立し、大量生産—大量消費の循環が生まれた。……各国はブレトンウッズ体制とフォーディズムという基本的な枠組みを共有しつつも、国内で異なる『ヘゲモニー』が形成されてきた。『ヘゲモニー』の違いをもたらすのは、労使をはじめとする社会集団の権力関係と、福祉国家の形成を担った政治勢力の理念である。日本の場合、労使関係においては『弱いコーポラティズム』が築かれていったものの、権力関係は民間大企業の利用者が優位していた。」<sup>11)</sup>

日本では、戦後の高度経済成長を経て、オイルショック、そして民営化や規制緩和を基軸とした新自由主義的経済政策の登場に至り、現代資本主義は大きな変容を経験することになった。「小さな政府」を志向する新自由主義の台頭により、国家の責任よりも個人の自助努力、相互扶助が強調されるようになった。

「戦後政治の総決算」を掲げて行政改革を進めた中曽根康弘元首相は証言する。「生活保護という最低限のものは堅持するけれども、基本は国民の相互扶助であり、自助・自立でやらしてもらおうというのが当時の考えだった。第2臨調（第2次臨時行政調査会）も『小さな政府』が基本方向で、その思想が歴代内閣、現代まで生きている」<sup>12)</sup>。

一方で新自由主義による規制緩和は、低所得層を増やすことになった。行政の福祉部門は間口が

狭くなり、働く貧困層と生活保護世帯のねじれが広がった。さらに、「痛み」に理解を求める小泉内閣で2000年以降、状況は加速し、2013年8月には政府は生活保護基準を引き下げた。公的扶助の分野では、各種の就労支援プログラムにより生活保護受給者の労働市場への参入を促す政策がとられる一方で、ワーキング・プアが増加している。需給の制限と労働市場への包摂が生じ、市場への指向が強化されている。大人の貧困に伴い、ともに暮らす子どもに焦点があたり「子どもの貧困」ブームが生まれていった。福祉国家は20世紀の世界、そして日本を効率的に引っ張り、富の拡大を牽引した。しかし、その効率性ゆえに、人々の排除と分断は進み、近年の研究において福祉国家体制は問われている。

## 2. 子どもと貧困研究の位相

### 2.1. 貧困研究の蓄積

近代日本にも明治期以降、貧困研究の蓄積はある。しかし、高度経済成長期以降、貧困研究はメジャーではなくなり、貧困と社会の関わりが語られることは少なくなった。低消費世帯の推計によっても「1960年基準の絶対的貧困は70年までにはほぼ解消した<sup>13)</sup>」と見なされている（表1）。

いっぽうで、戦後の福祉国家の成立によって貧困が解消したという楽観論に対して、根強く広範に貧困が存在することを示す研究や運動が、1960年代に英米で登場した。これらは「貧困の再発見」と呼ばれる。

貧困研究の源流としては、古くは1889年のC・ブースによる貧困調査などが知られているが、当時の文献内でのpovertyとdeprivationは「経済的な貧困」と「経済的以外の貧困」の区別が主であった。それに対して、P・タウンゼント（Peter Townsend, 1928-2009）は、「相対的 or 社会的剥奪（relative or social deprivation）」という言葉を用いた。1960年代に「貧困の再発見」（Rediscovery of Poverty）が叫ばれたイギリス

表1 1960年物価調整基準，消費調整基準による低消費世帯

	物価調整基準		消費調整基準	
	低消費 世帯数 (千世帯)	低消費 世帯率 (%)	低消費 世帯数 (千世帯)	低消費 世帯率 (%)
1954	5,318	30.67	3,514	20.27
1955	5,458	28.78	3,731	19.68
1956	5,143	25.94	3,776	19.05
1957	4,873	23.53	3,809	18.40
1958	4,186	19.64	3,680	17.27
1959	3,970	18.27	3,594	16.54
1960	3,919	17.44	3,919	17.44
1961	3,131	13.32	3,658	15.56
1962	2,502	10.49	3,555	14.90
1963	2,319	9.27	3,622	14.49
1964	1,540	6.14	3,208	12.78
1965	1,355	5.22	3,447	13.29
1967	901	3.20	3,356	11.92
1968	656	2.29	2,659	9.27
1969	458	1.58	2,378	8.20
1970	431	1.44	2,658	8.89
1971	360	1.17	2,440	7.90
1973	483	1.50	2,779	8.60
1974	686	2.10	2,314	7.07
1976	353	1.03	2,110	6.15
1977	322	0.94	1,903	5.53
1978	262	0.76	1,904	5.52
1979	150	0.43	1,944	5.58
1980	55	0.15	1,322	3.74
1981	64	0.18	1,528	4.23
1982	73	0.20	1,864	5.14
1983	63	0.17	1,640	4.49
1984	106	0.28	1,910	5.11
1985	83	0.22	2,149	5.77
1986	61	0.16	1,856	4.94
1987	55	0.15	1,825	4.79
1988	44	0.11	2,005	5.14
1989	188	0.48	2,285	5.80
1990	211	0.52	2,289	5.68
1991	201	0.50	2,279	5.63
1992	165	0.40	3,030	7.35
1993	176	0.42	2,577	6.16

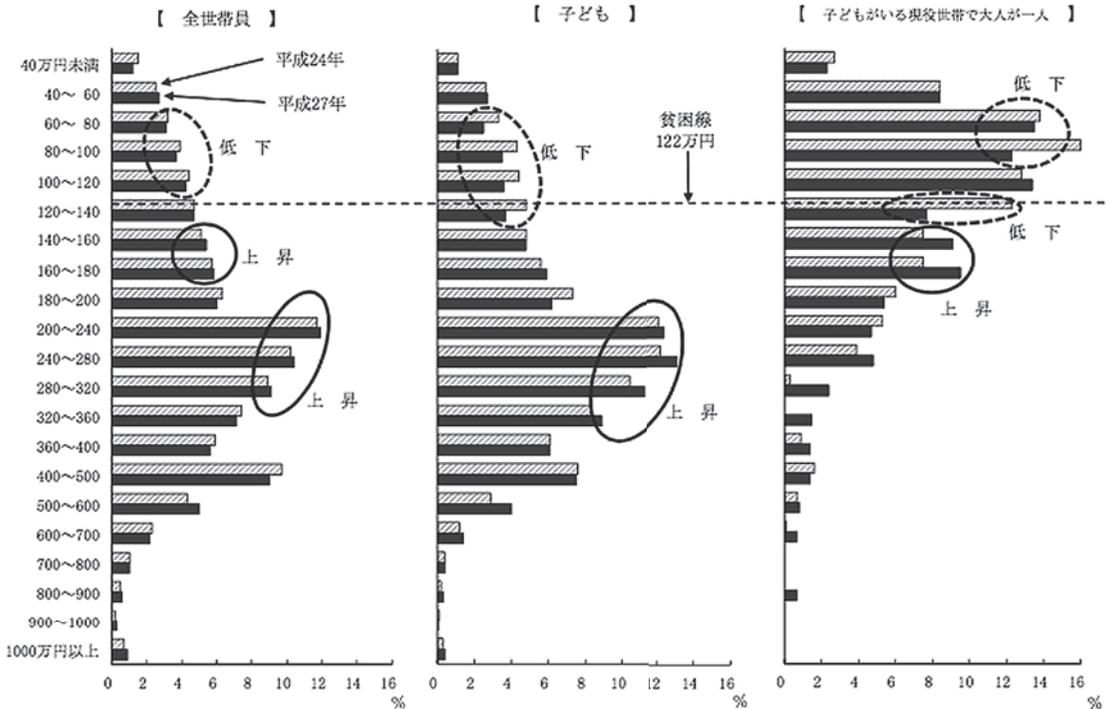
(和田有美子，木村光彦(1998)「戦後日本の貧困—低消費世帯の計測」『季刊社会保障研究』34(1)より)

では，70年代に入ると「貧困の罠」(Poverty Trap)という新しい見方が，タウンゼントをつぐD・ピアショやF・フィールドによって提出されるようになった。それは「制度的な罠による貧困」という意味である。「貧困」を軽減・消滅すべき社会保障・社会福祉およびそれに関連した国家の政策・制度が，反対に一種の「罠」となって，新しい貧困を生み出す源泉となっていくと述べ

た<sup>14)</sup>。

B・アーベルスミス(B. Abel-Smith)とP・タウンゼントによる『貧困者と極貧者(The Poor and The Poorest)』が出版され，そのイギリスで，運動団体「子どもの貧困と闘うグループ(Child Poverty Action Group: CPAG)」が1965年に設立された<sup>15)</sup>。「子どもの貧困」という言葉はこの運動団体により用いられ，それまで使われていた

図1 等価可処分所得金額階級別世帯員数の相対度数分布



(厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」より)

「貧困家庭」が「子どもの貧困」に置き換えられ、人々の関心と呼ぶようになった<sup>16)</sup>。

1960年代のアメリカは貧困者に対してヘッドスタート「機会均等」(形式的平等)を打ち出した。これは、公民権運動の影響が強い。1990年代にかけて、配分は個々の状況によって行われるよう設計された。しかし、1990年代以降、配分が伴わなくなり、サービスとしての「支援」が強調されるようになる。

## 2.2. 日本におけるひとり親家庭の状況

日本においては2000年以降の「子どもの貧困」への注目により、より生活に困窮している世帯がひとり親世帯と知られるようになった。ひとり親世帯、中でも母子世帯における貯蓄、生活の苦しみの状況は国民生活基礎調査(厚生労働省:平成28年)の結果からも分かる。(図1, 2)

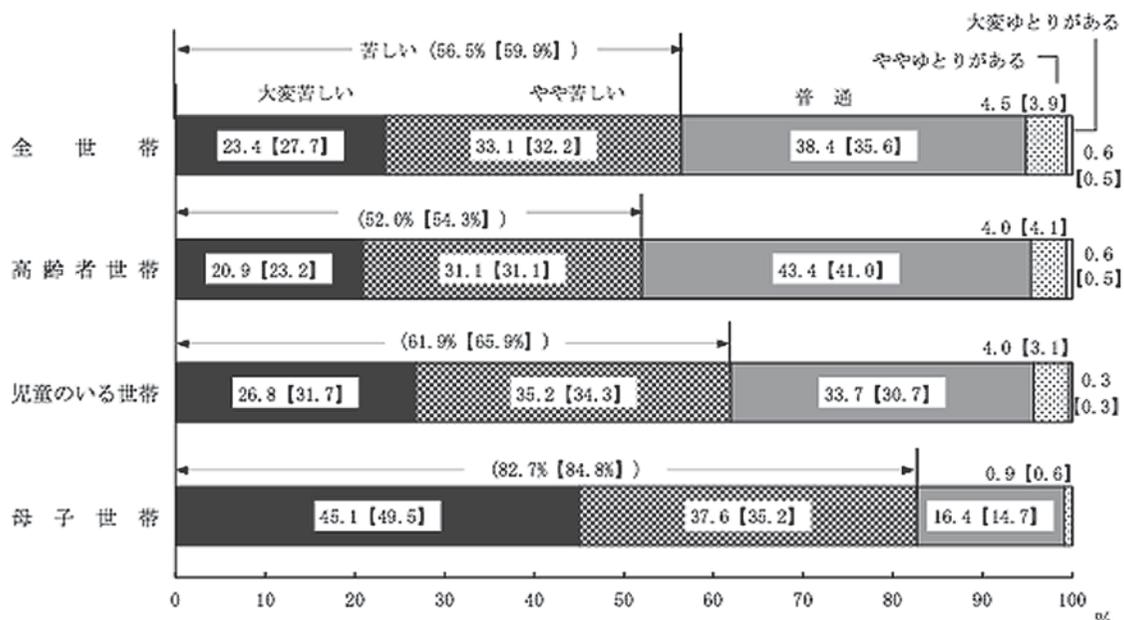
子どもと貧困を、個別救済の問題だけではなく

社会問題として扱う議論は多くはない。貧困は家族の問題や親の責任が大きいと一般的に認識されている。先進諸国の中でもひとり親家庭の「自立支援」が強調され、図3のように、就労に結びつける施策は日本が突出している(図3)。

「家族を場とした子どもの貧困のメカニズムは、子どもの社会的自立の不利を通して、貧困が固定的になることを意味する。……長期の貧困は、個人の生活をすさませる。貧困の固定化によって社会が分断されていくと、社会そのものがすさむ。青年期の貧困は家族形成を困難にし、少子化を招くことを通して社会の持続性を損なう。つまり子どもの貧困は、個人の人生と社会の双方をゆっくりと壊す。」<sup>17)</sup>子どもの育つ家庭が貧しいと結果、社会も壊れてゆくと説明する。同意しつつ、「社会的自立」という概念を中心としたリベラルな施策の視点に着目したい。

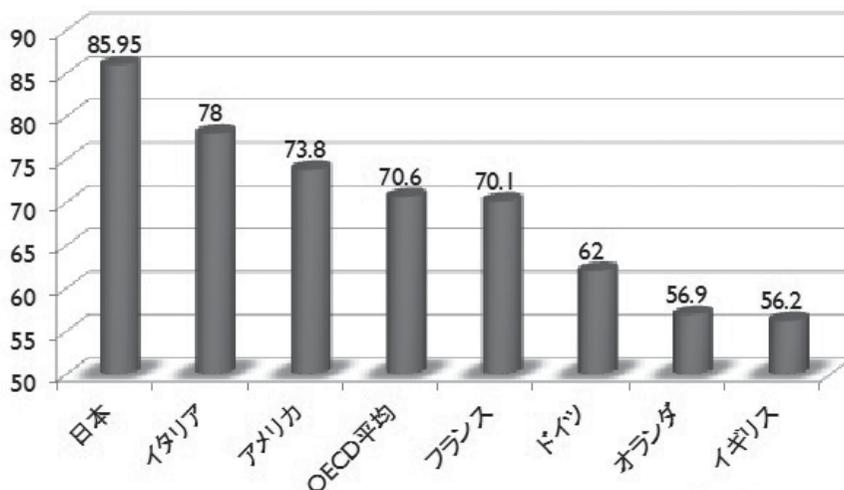
ひとり親家庭の親たちは、子どもの貧困対策の

図2 各種世帯の生活意識



(厚生労働省「平成28年 国民生活基礎調査の概況」より)

図3 海外のひとり親家庭の就業率



(厚生労働省「ひとり親家庭の支援について」平成26年3月より桜井作成)

もとても、労働市場に「包摂」されることになった。配分は伴わないものの、支援は個々の生活態度、当事者がいかに労働倫理に裏づけられているかによるものであった。しかし、そこで経験する非正規労働と低賃金によって労働市場のマージナ

ルな位置に身をおくことにもなっている。とりわけ、1980年代以降、新自由主義の台頭により、教育状況や労働市場の地位に結びついた社会的排除がもたらされている。これは、子育て中の貧困層だけではなく、すべての家族を覆う構造にも

なった。

### 2.3. 子どもの貧困対策の「教育化」

日本における現在の子どもの貧困対策はどのように展開しているだろうか。

2012年に「生活困窮者が増加する中で、生活困窮者について早期に支援を行い、自立の促進を図るため」という理由のもと、生活困窮者自立支援法が施行された。第6条では「都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給のほか、次に掲げる事業を行うことができる」とし、子どもに関しては「四 生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業」が記され、各都道府県での貧困の解決が求められた。就労促進のための支援事業として「貧困の連鎖の防止のための学習支援」<sup>18)</sup>の展開が提案された。

平成25年度厚生労働省社会福祉推進事業「子ども・若者の貧困防止に関する事業の実施・運営に関する調査・研究事業」報告書（研究代表 加瀬進：東京学芸大学教育学部特別支援科学講座）では、全国のモデル事業実施自治体における学習支援事業調査が行われた。報告書では「子どもの育ちを支援する施策体系の一環としての生活困窮者自立支援制度」を高く評価し、「生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業のあり方」として「小学生段階からの早期介入と成長に合わせた継続的な支援」を提言した。これまで、学習支援事業の対象となる子どもの年齢は、セーフティネット支援対策等事業費補助金創設当初の中学3年生の高校進学に向けた学習支援のイメージが根強く、事業の対象となる子どもの学年を見ても、「中学3年」94.9%、「中学2年」79.5%、「中学1年」76.9%であり、小学生、高校生は40%未満ということから、「小学生のできるだけ早い段階からかわりを持つことが望ましい」とされた。

2014年1月には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、育成される環境とともに教育の支援がその中心に位置づけられた。

（目的）第一条では「この法律は、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。」

この学習支援事業は、文部科学省や教育委員会の学力向上プラン、特別支援体制とつながり、各自治体で驚くほど速いスピードで展開している。2017年春、大阪市内の保育園園長から、周辺自治体で小学校1年生の子どものスクリーニングが進んでいると相談を受けた。気になる子どもを担当が個別に発達テストを受けさせ、2年生から通常学級の外へ移してゆくという。

筆者は教育委員として困窮している子どもと学校の現状（大阪府門真市）に関わってきた。社会的に困窮している子どもに対して学力支援に焦点化する個別救済の施策は、現在の生活の経済的不安定さという、より根本的な問題から目をそらしている、と現場では切実に考えられている。自立支援政策としてのワークフェア子ども版である学習支援に焦点化され、現在個々人の能力を重視する政策に回収されている。

世界的にはユニセフも国連の「持続可能な開発目標」(SDGs)の中で、子どもの貧困解消に関して「教育へのアクセス」をまず重視する<sup>19)</sup>。子どもの貧困対策は「教育化」している。

堅田香緒里は、次のように指摘する。「今日の『子どもの貧困対策』は総じて、貧困ではなく貧困の世代的再生産を問題とみなし、『教育』を通してこれを解消するために『教育の支援』に重きを置いている……『教育』や『学習』の支援を拡張すればするほど、そうした『支援』を受けてもなお『自立』できない者の自己責任がますます強調され得る」<sup>20)</sup>。

### 3. 福祉国家の進展

#### 3.1. 社会的包摂と統合へ

貧困研究の中心となった英国では、個人の保護措置として、1910～40年代に社会権が次々と立法化されていった。

この時期、福祉国家の原理として「公正」（社会的正義）と「効率」（経済的合理性）、この両者を調停する制度の創設が目指された。この調停方法が「福祉国家の合意」である。「福祉国家の合意」を支える重要な柱が「社会保障」と「完全雇用」である。

すでに失業論の大家となっていたベヴァリッジ（William Henry Beveridge 1879-1963）が貧困への対処をリスク管理問題として取り組むことになった。『失業・産業の問題』（1909）では、それまでは怠け者で在るがゆえに失業や貧困におちいるという道徳論が支配的だったのに対し、個人的資質ではなく、産業の構造という社会的要因で失業が発生するとベヴァリッジは看破した<sup>21)</sup>。しかしながら、ベヴァリッジの社会保障体制は稼ぎ主（男性が想定される）が家族を養い、完全雇用に近い状態を維持する方策がないとうまく機能しないという「自立した個人」という原理が核にあった。制度のベースは「個人の自発性と社会という共同体が同時に生成され拡大する枠組みを持ちつつ、再生産が可能な経済（市場）の機能を十全に発揮させる体制が好まれた。」<sup>22)</sup> この「個人の自発性」は、福祉国家が前提とする労働倫理に裏づけられた。

福祉国家は「労働力の再商品化」に非常に重要な役割を演じた。教育や保健サービスなどによって、各企業に雇用可能な労働力を着実に供給することを約束した。「国家が管理する弱者保護措置の絶え間ない拡大は、T・H・マーシャル門下の政治学者たちを促して、社会的権利を民主的な市民権の考え方の中に包摂させ、それらの権利を民主主義のロジックの必然的な所産とみなすまでになった。」<sup>23)</sup>

バウマンは、福祉国家は弱者保護措置を社会権として拡大させ、企業のために労働力を供給し、それが民主主義の必然とみなされるようになったと指摘し、「民主主義のロジック」としての社会的権利の成り立ちに疑問を投げかける。社会権として成立する内実そのものがすでに剥奪されているとして、権利保障が行われる前提を問題とする。

19世紀後半以降、独占資本主義の成立や階級対立の激化の中で、労働階級は組合を形成し、権利闘争を展開する。そうした中でいわば「社会権」が発見され、保障が制度化されてきた。社会権とは人権のカタログ化と言われ、権利の内容を実定法において具体的に規定することである。しかし、人々の要求を権利の内容として認め、人権がカタログ化されることにより、カタログ化された権利＝人権という法的主観主義におちいるリスクがある。社会的サービスを準備することが社会権となり、そのサービスを必要とする状態におちいられている構造には目がいきにくくなる<sup>24)</sup>。包摂や統合ばかりが論じられ、排除の構造が捨てられる。

#### 3.2. 配分を伴わない支援

サッチャーの新自由主義路線の多くを引き継ぎながら、社会保障を補ったブレア政権の家族政策は、子どもの貧困問題解消を前面に押し出していることがひとつの特徴であった。その基本戦略は、親たちを就労させ、その就労によって問題を解決しようとするものだった。ブレアは「ニューレイバー（新しい労働党）」の理念で、1997年の総選挙で政権交代を果たす。ニューレイバーの思想は、頑張った人が報われる社会、その機会を与える政治であった。

社会的包摂はワークフェア政策のもとで労働責任を通して社会へ参加することを要求する。子ども分野では、①将来の労働者としての子どもへの人的投資、②排除されたコミュニティへの投資であった。②の政策は「チャイルド・トラスト・ファンド」や「シュア・スタート地域プログラム（Sure

Start Local Programme)」として展開した。現実には、それらは「選択」と「競争」の導入により、市場の「効率性」を利用するという形をとった。学校、福祉改革全般に「多様な供給」主体が導入された結果、市場化が進み、社会的排除が進展することになった。

ニューレイバーは、人的資本への社会的投資を通じた社会的包摂政策を掲げ、子どもの貧困や若年失業の改善に取り組んできた。それらは一定の成果を上げたと評価される一方で、貧困層の家庭や若者に対する抑圧や排除を深刻化させたと批判される。「問題の所在は、第三の道のワークフェアが、社会構造の転換によってではなく、個人のハビトゥスの矯正によって社会的排除に対応するように仕向ける統治性としての性格をもっていた点にある。」<sup>25)</sup>

ニューレイバーの思想は、「契約によって貧困から脱する (contract out of poverty)」というものであり、社会的投資アプローチに基づき、子どもへの人的投資が主要な対策とされ「福祉から就労へ (welfare to work)」というワークフェア政策のもとで、子どもたちの母親、とくにひとり親家庭の女性に労働「機会」の提供と労働市場への参加を「義務」づけることになった<sup>26)</sup>。ひとり親の女性たちを労働市場に「包摂」することによってそれは一定の所得増大に成功した。同時に、格差の拡大を呼び寄せた。

### 3.3. 福祉国家を支える「自立した個人」

本稿の問題意識は、現代の「貧困」を社会的に把握することにあった。新自由主義や第三の道の格差是正の基本であったはずの個の対応が人的投資を計画することにより、逆に格差を広げることになった。新自由主義の台頭により、労働倫理に裏づけられた福祉国家の原理である「自立した個人」は制度・政策を通し全面展開し、強化されたのであった。

1970年代から貧困研究に取り組んできた岩田正美は「福祉国家が『不利な人々』を貧困にしば

りつけている。特定の人々がいつも『不利』になるということは、現代日本社会がそれらの人々の『状況』を不利にさせているということだ<sup>27)</sup>」と述べ、福祉国家の機能を問う。

「近代の『自由な自立した個人』というフィクションは、対極に国家を作り出して、その自由を承認させてはじめて現実化する。……このプロセスを国家の側から見れば、納税と選挙を通じた国民の掌握と管理であるが、その前提として、個人を国民としてたえず把握登録させ、また権利義務を行使する『国民にふさわしい資質』を付与していく必要を生じさせる。国勢調査、戸籍制度、住民登録等といったさまざまな手段が生まれ、また義務教育制度や徴兵制度などの装置が形成されていく。」<sup>28)</sup> 国家による家族の掌握それ自体が、近代に合理的なものとして変容させられていったと言う。

フーコー研究では「近代的な社会保障体制の成立とはまさにこの統治思想の変容にほかならない。」<sup>29)</sup> とし、次のように分析する。「自由主義とともに、統治は、支配＝被支配という関係のなかにはなく、個体のなかに折り返され、内部化された統治と呼ばれる力の構成の問題へと移動する。19世紀における貧困問題の深刻化とともに、開明的な経営者や慈善活動家など、当時の自由主義を信奉した者たちが求めた解決策が、慈善やパトロナージュといった、個体化された（そして指導する一されるという非対称的な）関係を基盤とした、道徳＝精神に働きかける技法、すなわち（未成年状態にあるとされた人びとにたいする）教育であった」<sup>30)</sup>。

賃金労働が支配的な労働編成の形態となり、労働編成と社会のあり方が変わることにより、統治体制としての近代的な社会保障体制が成立した。その統治技法は、個体のなかに折り返され、貧困問題の深刻化とともに個体化されていった。それが、教育であったという。

教育は資本による人々の搾取に加担し、福祉は資本による人々の廃棄の後始末を行うことになっ

ている。福祉国家という枠組みを得て、経済学を中心とする政治的リベラリズムの理論化の中で、貧困はどんどん個人の問題へと切り詰められ、その中で就労支援・学習支援という子どもと貧困をつなぐ施策展開の現在に至った。

#### 4. 子どもと貧困をめぐる課題整理

本稿では現代の「貧困」を社会的に問題化するという視点から「子どもと貧困」という分析枠組みを練りなおし、貧困を貧困としてではなく、貧困を社会全体との関係でとらえなおし、分析枠組みを相対化して検討を行ってきた。

福祉国家が労働倫理を前提としており、「自立した個人」を標榜する政治的リベラリズムがそれを強化している。子どもや親たちの貧困、それ自体が見過ごされ、自立支援や統制と結びついた政策が一般化している。サービスの供給や個別支援では貧困の再生産は継続し、ひとり親家庭の親の就労支援や、子どもの貧困対策の「教育化」では、不安定の中にある親子の困難は終わらない。「子どもの貧困」という事象に対して、近年の研究も政策対応も一面的でしかないように思われる。配分の意識を意図的に捨象し、個人の自立に持っている。それは、実は「子どもの貧困」のみならず、近代の福祉国家の持つ原理的課題ともいえる。

目指す道筋を整理しておきたい。第1に貧困層の子育て家庭への「必要に応じた」<sup>31)</sup>配分の安定的確保である。税制改革、必要な負担増の議論から逃げないことが政治に求められる。同様に、地方のチャレンジがありうる。

日本における公的扶助や医療保険制度は、国庫を中心とした公費による負担を伴って形成され、地方が自己の負担を緩和する目的から国庫補助の増額を望むというのが通常であった。日本と似通った福祉国家とされてきたドイツの場合は、運営の自主性や財源の独立性が特徴で、福祉は租税資金を中心とした独立財源により、財政の自律性

が確立している<sup>32)</sup>。

第2に、私たちがこのまま「福祉国家」なるものを維持しようとするのならば、原理の再構築が求められる。「自立した個人」が前提となっている労働倫理、それ自体の見直しである。労働倫理は人々を訓練、規律化し、従順さを浸透させて、いわば企業のための労働力として機能してきた。それはワークフェアとしての就労支援という、構造的にさらに格差を広げる政策と指摘されている。同様に、個別救済を提案しがちな教育・福祉研究は、たとえば、ワークフェア子ども版の学習支援を中心に取り組む危うさに対する自覚が重要と思われる。

貧困層の子どもは学力が保障される以前に、まず人間としてあるその存在が保障される必要がある。子ども論においては、生産や効率中心の近代主義の立場からの学力保障や、結果的に現状肯定になる子ども理解が導かれるのではなく、相互に近代主義からの解放と自在さを追求し、生活する関係性の広がりや空間の創造が求められる。

人はいかに格差を広げる経済中心の構造の囚われ人から身を引き離していけるのか。

福祉国家の巨大機能は管理と統制を生み、経済の論理へとますます傾斜していった歴史を学び、その社会的機能を重く受け止めた上で、延長線上に、子どもを含む生活者・労働者の市民社会的・共同的な空間を広げるということを考えたい。「市民社会」は近代資本社会における私的個人の総体を意味するが、そのような関係を踏まえ、さらに未来に対して展望される人間解放の可能性をうちに含んでいる概念として用いたい<sup>33)</sup>。ワークフェアに代表される資本主義的な能力管理からの自由が求められる。それは国家的統制から距離をおいた、形成された国民的合意からの自由を希求することともなる。

子どもと貧困の思想史を読み解く中で見えてきた現代は、「釜ヶ崎化」と言われる全国いたるところでの貧困の広がりであった。その中で原口は「私たちがみずからの手に寄せ場＝寄り場を取り

戻す」<sup>34)</sup> よう言う。私たち自身の叫びの力を希望とせよと励ます。

歴史的到達としての自由を前提として、生活を中心にしたリアルな共同性に展望を見つけることはできる。私たちは福祉国家の中に暮らし続けながら、統治のための「制度化」の境界を渾然とさせ、「自立した個人」ベースではないしくみのできる限り自在なものにしながら、子どもと大人が生きる場所としての自由な空間をキープしてゆきたいと思う。

#### 注

- 1) 日本ユニセフ協会 (<https://www.unicef.or.jp/news/2017/0123.html>) 2017年8月31日。
- 2) 「生存権崩れゆく一線」朝日新聞, 2007年4月27日。
- 3) 後藤玲子 (2016) 「福祉国家の忘れもの」後藤玲子編『福祉+α⑨正義』ミネルヴァ書房, 4。
- 4) 桜井智恵子 (2017) 「『子どもの貧困』という隠蔽—釜ヶ崎の社会史から、格差と資本の構図に—」『ボランティアリズム研究』第3号, 大阪ボランティア協会 ボランティアリズム研究所, 2017年10月発行予定。
- 5) ジグムント・バウマン (2008) 『新しい貧困—労働, 消費主義, ニュープア』伊藤茂訳, 青土社, 8-9。
- 6) セルジュ・ポーガム (2016) 『貧困の基本形態—社会的紐帯の社会学』川野英二/中條健志訳 新泉社, 406。
- 7) 新川敏光 (2014) 『福祉国家変革の理路—労働・福祉・自由』ミネルヴァ書房, i。
- 8) 同上, i。
- 9) 同上, 3。
- 10) 田中拓道 (2017) 『福祉政治史—格差に抗するデモクラシー』勁草書房, 38-39。
- 11) 同上, 88-89。
- 12) 朝日新聞, 前掲, 2007年4月27日。
- 13) 和田有美子, 木村光彦 (1998) 「戦後日本の貧困—低消費世帯の計測」『季刊 社会保障研究』34(1), 95。
- 14) 江口英一 (1981) 「社会福祉研究の視角」江口英一編著『社会福祉と貧困』法律文化社, 19。ホールマンは, “social deprivation” に所得以外の要素, 住宅や雇用保障・教育などの欠如や不足を含めた。追いつまれない状況が, 個人・家族と文化・政策と制度・社会で説明された。アマルティア・センは「主体性と選択の自由」を重視することで, それらを制限する要素に注目した “Commodities and Capabilities” (1985) 「財と潜在能力」。すなわち, 貧困を引き起こす社会的要因への視座への着目であった。
- 15) 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美 (2008) 『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店, 19。
- 16) 武川正吾 (2017) 「いまなぜ, 子どもの貧困か」『世界』891号, 岩波書店, 59。
- 17) 松本伊智朗 (2007) 「子ども: 子どもの貧困と社会的公正」青木紀・杉村宏編『現代の貧困と不平等』明石書店, 64。
- 18) 厚生労働省「生活困窮者自立促進支援モデル事業実施要綱」平成26年度。
- 19) 「子どもの貧困解消へ」ユニセフ・レーク事務局長, 朝日新聞, 2017年5月29日。
- 20) 堅田香緒里 (2017) 「〈物語〉の政策効果—社会保障政策の側から—」『貧困と子ども・学力研究委員会報告書—学力向上論の欺瞞と居場所としての〈学校〉』教育文化総合研究所, 57。
- 21) 小峯敦 (2012) 「経済と福祉の連環—ベヴァリッジの略伝から現代へ」『経済学論集』51巻, 75。
- 22) 同上, 84-90。
- 23) ジグムント・バウマン, 前掲, 101-106。
- 24) 桜井智恵子 (1994) 「子どもの権利条約の地平—『教育』からの自由と人権をめぐる—」尾崎ムゲン・岡村達雄編『学校という交差点』インパクト出版会, 151。
- 25) 仁平典宏 (2015) 「〈教育〉化する社会保障と社会的排除—ワークフェア・人的資本・統治性」『教育社会学研究』第96集, 175。
- 26) 原伸子 (2012) 「福祉国家の変容と子どもの貧困—労働のフレキシビリティとケア」『大原社会問題研究所雑誌』NO. 649, 31-32。
- 27) 岩田正美 (2007) 『現代の貧困—ワーキングプア/ホームレス/生活保護』筑摩書房, 188。
- 28) 同上, 5-7。
- 29) 前川真行 (2012) 「訳者解説」ロベール・カステル『社会問題の変容 賃金労働の年代記』前川真行訳, ナカニシヤ出版, 551。
- 30) 前川真行 (2017) 「ミシェル・フーコーと統治」『大阪府立大学紀要 (人文・社会科学)』65号, 22-23。
- 31) カール・マルクス (1875) 『ゴータ綱領批判』望月清司訳 (1975) 岩波書店, 39。
- 32) 佐々木伯朗 (2016) 『福祉国家の制度と組織—日

本的特質の形成と展開』有斐閣, 77-79.  
33) 尾崎ムゲン (1994) 「歴史のなかの学校」尾崎ムゲン・岡村達雄編前掲書, 307.

34) 原口剛 (2016) 『叫びの都市 寄せ場, 釜ヶ崎, 流動的下層労働者』洛北出版, 87.

# The “independent individual”: A theoretical problem of the welfare state —How workfare and educational support may help to alleviate “childhood poverty”—

Chieko Sakurai

School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University

I reworked an analysis of “child poverty” in the framework of entire society and reexamined it by relativizing the framework of poverty. Poverty of child and parents has been neglected, and rather a policy tied to independence support has been generalized.

In the supply of services and individual support, the cycle of poverty continues. In the parent-child relationship in a family of single parent, there is instability with regard to the education for poverty and the working support of the parent. In the first place, the child of the poor must have a guaranteed existence as a human being before scholastic ability can be guaranteed.

For example, as for education, while the welfare study is apt to suggest individual relief, it is important to be aware of the danger of concentrating only on learning support for a workfare child.

Both the recent study and the policy response are deliberately one-sided with only abstract consciousness of distribution, and refer to personal independence. It can be said that not only “childhood poverty” but also the theoretical stance is the problem of the welfare state of modern times. If we are going to maintain the “welfare state” as it is, then the rebuilding of the principle is demanded.

---

**Key words:** child, poverty, welfare state, labor ethics, independent individual