

協同組合研究誌 [季刊]

にじ

2013
SUMMER
No.642

特集 格差・貧困等社会的排除の克服

格差・貧困・排除の実態と闘い

格差・貧困・排除に苦しむ子ども・若者・障害者の実態を明らかにするとともに、「共働事業所」や「居場所づくり」に取り組む支援団体の理念・方針を紹介し、日本の社会保障制度の課題を問う。

政府・社会福祉法人・協同組合・NPOにおける困窮者対策及び経済体制問題

生活困窮者自立支援制度と課題を明らかにするとともに、社会福祉法人によるユニバーサル就労、日本労働者協同組合連合会の自立と就労、NPO法人による地域システムづくりなどを紹介する。また、格差・貧困問題を克服する経済・社会変革を提起する。



目次

オピニオン	松岡公明	1
	(当研究所 理事)	
〔特集〕 格差貧困等社会的排除の克服		
特集解題	津田直則	2
	(桃山学院大学 教授)	
〈第I部〉 格差・貧困・排除の実態と闘い		
「脱貧困」の視点から見た日本の社会保障制度の課題	唐鎌直義	10
	(立命館大学 教授)	
社会的事業所をめざす運動と厚労省の生活困窮者への就労支援 (中間的就労)	斎藤縣三	20
	(NPO法人共同連 事務局長)	
地域社会から子供・若者の貧困を考える	青砥恭	27
	(NPO法人さいたまユースサポート ネット代表)	
〈第II部〉 政府・社会福祉法人・協同組合・NPOにおける困窮者対策及び経済体制問題		
生活困窮者自立支援制度の支援フレームワークとその課題	福原宏幸	40
	(大阪市立大学 教授)	
ユニバーサルな社会をめざして		
ーユニバーサル志縁社会創造センター設立の意義と役割ー	池田徹	49
	(ユニバーサル志縁社会創造センター 代表理事)	
支援からケアへー協同労働で展開する、コミュニティ就労の創出ー	古村伸宏	57
	(日本労働者協同組合連合会 専務理事)	
マネジメントを基盤にした地域事業組織の可能性		
ーNPO法人地域生活支援ネットワークサロン (釧路) の実践からー	日置真世	65
	(NPO法人地域生活支援ネットワークサロン 理事・場づくり師)	
資本主義経済体制を超えてー社会変革と連帯社会ー	津田直則	73
	(桃山学院大学 教授)	
〔特別寄稿〕 韓国ソウル市の『協同組合活性化支援条例』制定と政策展開	丸山茂樹	83
	(当研究所・参加型システム研究所 客員研究員)	
〔連載〕 モンドラゴンの光と影<第1回>	石塚秀雄	92
	(非営利・協同総合研究所いのちとくらし 主任研究員)	
〔連載〕 組合員が主役「漁協人生を振り返る」<最終回>		
遊子漁業協同組合元代表理事組合長 古谷和夫氏	高橋文男	99
	(当研究所 研究員)	
〔連載〕 協同組合の仲間と知り合おう<第18回>	全国漁業協同組合学校	113
〔書評〕 『漁業と震災』 濱田武士著	田中夏子	118
	(社会学 (地域社会学、労働社会学、協同組合論)・農)	
『協同組合を学ぶ』 中川雄一郎・杉本貴志編	飯倉裕之	125
	(全労済本部経営企画部 次長)	
〔各種協同組合の窓〕		
「JA女性組織新3ヵ年計画」と平成25年度の活動計画について	生部誠治	130
	(JA全中女性組織対策室 室長)	
編集後記		133

特集 解題

津田 直則

Tsuda Naonori

●桃山学院大学 教授

はじめに

本号の特集「格差貧困等社会的排除の克服」は、昨年から検討されてきた新たな特集企画の第1回目のテーマである。今後さらに「東日本大震災復興」「地域づくり」「循環型社会の形成」「若者・子どもたちの未来」という4テーマについて順次、研究会開催並びに『にじ』各号での特集掲載を続けていくことになっている。今回の第1回目特集では、格差貧困等排除の克服問題を以下のⅠ部とⅡ部に分けて議論していく。第Ⅰ部では、格差・貧困・排除の実態と闘い、第Ⅱ部では、政府、社会福祉法人、協同組合、NPOにおける困窮者対策並びに経済体制問題を扱う。当初は第Ⅲ部として経済体制的視点からの複数の原稿を企画していたが、実現できなかったために体制論的視点からの原稿は第Ⅱ部に統合した。

第Ⅰ部 格差・貧困・排除の実態と闘い

第Ⅰ部では、1. 日本の社会保障制度の課題、2. 障害者組織による差別との闘いと共働事業所構想、3. 子ども・若者の貧困の実態とNPOによる支援について述べる。これらを通じて、格差・貧困の実態を総論、各論について明らかにすると共に、それと闘う支援団体の理念や方針について述べる。

1. 「脱貧困」の視点から見た日本の社会保障制度の課題

立命館大学教授 唐鎌 直義

唐鎌直義氏は日本の社会保障制度が先進国とはいえないレベルであることを「日本の国民1人当たり国民所得はドイツ・イギリスとほとんど同一レベルに到達している。それにもかかわらず、国民1人当たり社会保障給付費はドイツの四分の三、イギリスの六分の五程度でしかない。」という数字から始め、日本の社会保障制度の問題点7つを取り上げていく。第1に、公的年金制度の問題により

高齢期の貧困が残されたままになっている。第2に、高度成長期に作られた雇用保険制度が改善されないままであり、失業手当受給者の割合は完全失業者の2割程度である。第3に、医療保険制度の不備により医療難民が増えている。第4に、介護保険制度ではサービスを限度額まで受けられない高齢者が増えている。第5に、住宅の自己責任が貫徹している国は先進国で日本とアメリカのみである。第6に、我が国は義務教育でさえ完全無償化されておらず教育貧乏が広がっている。このように、住宅と教育を含め日本の社会保障制度は貧困への転落を防止する機能を持ち合わせていない。

このような社会保障制度の不備により日本では8種類にも及ぶ扶助からなる生活保護制度が最低生活保障を一身に引き受けている。氏はこの日本の制度をイギリスと比べて日本の社会保障制度の特徴を際立たせている。イギリスでは年金、医療、住宅、介護、教育のそれぞれで最低保障機能が働いているが日本ではどれも働いておらず、それゆえ生活保護にしか寄せがきて生活保護費3兆5千億円になっているにすぎないというわけである。

氏の分析は日本の生活保護について更につづく。生活保護を受けるべき人のうち現に保護を受けている人(「捕捉率」という)の地域格差が激しい。国が保障すべき生存権であるのに自治体負担が大き

い。社会保障の問題への研究者意識でも「知の退化」がおこっている。

2. 社会的事業所をめざす運動と厚労省の生活困窮者への就労支援(中間的就労)

NPO法人共同連事務局長 斎藤 縣三
(NPO法人わっぱの会理事長)

本稿で斎藤縣三氏は、障害者の全国組織「共同連」の歴史並びに共同連独自の理念に基づく「社会的事業所」法案の説明を行っている。障害者による福祉的就労の歴史は1970年代の障害者やその家族、関係者による「作業所」づくりに始まる。これに福祉施設が加わって広がり福祉的就労の世界が生まれた。この世界は障害者が一般企業で働く一般就労とに二分されており、後者が労働であるのに対し前者は「訓練」であり、報酬は賃金ではなく「工賃」と呼ばれ全国平均は1ヶ月1万3千円程度である。今では国の福祉サービス事業の一環として組み込まれ20万人近くの障害者が「福祉的就労」で働いている。まさに障害者は労働の世界から排除されている。

このような流れに対し共同連は差別とたたかい、障害のある人ない人が共に働いて自立するために独自の理念を持った「共働事業所」運動を1980年代に始めた。更に共同連は2012年に欧州の社会的企業をモデルとして「社会的事業所促進法

大綱」をまとめた。社会的事業所は、一般企業での就労でもなく福祉的就労でもない第3の就労をめざしている。

この社会的事業所のモデルづくりとして氏が理事長を務めるわっぱの会が紹介されている。14の事業所で200名近く(半数が障害者)が働き、15の共同体で60名近くが共同生活をしている。障害のある人ない人が「共に働き」「共にくらす」ことを課題にしている。分配制度もみんなで働き、みんなで分けあう仕組みになっている。

2012年春から始まった厚労省生活保障審議会における生活困窮者への支援策(以下の第Ⅱ部1参照)についての氏の評価は手厳しい。就労支援策にある「中間的就労」のあり方は一般就労につながる仕組みづくりのはずであるが、厚労省の報告書では就労自立への道は全く考えないという結論になっている。また中間的就労事業では人件費や事務費などへの運営費は全く出ない。中間的就労はほとんど福祉サービス事業化している、と。

3. 地域社会から子ども・若者の貧困を考える

NPO法人さいたまユースサポートネット代表
(明治大学講師) 青砥 恭

子ども・若者の貧困や排除の実態はよく知られていない。この分野の調査に取り組むとともに、子ども・若者の居場所

づくりにも自ら取り組んだのが青砥恭氏である。氏が代表を務めるさいたまユースサポートネットでは中学生から30歳の若者たちのために、各種交流の場や学び直しのための場を開いている。これらを利用するのは不登校の生徒、高校中退者、養護施設の子ども・若者、引きこもりの若者や障がいを抱えた子ども、ホームレスだった若者など複合的・重層的なリスクを抱えた子ども・若者などである。

氏は、これらの交流の場や学び直しの場を集まる子ども・若者たちの具体的リスクを3つの類型に分け詳細にリスク要因を分類している。また、さいたまユースの具体的事例として4つのケースを取り上げ、リスクが重なるほど困難は大きくなり支援も困難になることを指摘している。

次に氏は、貧困化の大きな要因となっている引きこもりが他のリスクと重なり深刻化していく様子を分析している。指摘しているのは、引きこもり家庭の年収は低所得層に偏っていること、生活保護受給世帯での不登校発生率が高いこと、生活保護世帯では身体・精神などで障害や疾患を持つ家庭が過半数に及んでいること、さらに2011年の調査では5年前に比べると生活の困窮度は更に高まっていることなどである。国際的に見ても日本と韓国が特に貧困率が高く一人親家庭は約60%が貧困ライン以下の生活をしている。低所得層ほど相談する相手もおら

ず社会的に孤立している。

中退や未就学の子ども・若者の世界は社会的統合プロセスから脱落し社会的格差の拡大がこの流れを強めている。孤立し排除されている子ども・若者を支援する居場所づくりが喫緊の課題であると氏は主張する。

第Ⅱ部 政府・社会福祉法人・協同組合・NPOにおける困窮者対策及び経済体制問題

第Ⅱ部では、1. 厚生労働省による生活困窮者自立支援制度とその課題、2. 社会福祉法人風の村を通じてのユニバーサル就労への取組み、3. 日本労働者協同組合連合会による自立と就労への取組み、4. NPO法人によるニーズからの地域システムづくり、についての論考を取り上げる。これらの内1、2、3は厚労省の生活困窮者自立支援制度をめぐる議論が含まれている。4は内閣府の事業にも影響を与えている。5は経済体制を転換する社会変革について述べている。

1. 生活困窮者自立支援制度の支援フレームワークとその課題

大阪市立大学教授 福原 宏幸

厚生労働省は2012年4月から生活困窮者自立支援策を打ち出している。これは社会的排除克服への施策として注目を浴びているが、福原宏幸氏は本稿で上の

自立支援策における「就労支援策」について特に詳しく述べ、フランスにおける就労支援策と比べて日本の特徴や課題を検討している。

氏によれば、1990年代から貧困と社会的排除が拡大していく中で政府の対応は「福祉から就労へ」型という欧米ワークフェアとは異なる「はじめに就労ありき」型ワークフェアであった。その出発点は2009年麻生政権であり、それが2012年の生活困窮者自立支援策策定に行き着いた。2013年に法制化され2015年4月より本格実施が予定されている。

生活困窮者自立支援制度は自立相談支援事業、就労準備支援事業、一時生活支援事業など6事業からなる。このように包括的な支援メニューが用意されたことは評価してよいというのが氏の意見である。それでは就労支援事業はどのような制度設計になっているか。これは日常生活自立→社会参加→中間的就労→一般就労という階段を上っていく過程で、本人のステージに応じた多様な就労支援として設計されている。就労準備支援事業は中間的就労までの段階で行われる種々の訓練として入ってくる。

氏は就労支援事業を評価しつつも、その課題について7項目にわたり述べている。主な項目を取り上げると、中間的就労を実施する諸団体への財政支援がないこと、中間的就労を担う社会的企業を育

成する支援策が検討課題でしかないこと（フランスでは各種の就労支援組織があり、参入に当たっても手厚い支援策がある）、2年半～3年に及ぶ就労訓練機関や中間的支援における住居や生活費への支援が不十分なこと（ここでもフランスとの対比が行われている）、一般就労に向けてのハローワークとの連携が不十分であること、などである。

2. ユニバーサルな社会をめざして

—ユニバーサル志縁社会創造センター 設立の意義と役割—

ユニバーサル志縁社会創造センター

代表理事 池田 徹

(社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長)

生活クラブ生協千葉が1998年に設立した社会福祉法人生活クラブ風の村（以下、風の村）は児童、障がい者、高齢者、地域福祉にまたがる事業を展開してきた。風の村理事長をしている池田徹氏は、2011年に社団法人ユニバーサル志縁社会創造センター（以下、センター）を設立した。センターにおけるユニバーサル就労の目的、現状、展望が本稿の内容である。

ユニバーサル就労の対象は、「障がいの有無等にかかわらず、はたらきたいのにはたらきづらさを抱えたすべての人」である。その目標は、「はたらきづらさを抱えたすべての人を職場に迎え入れることを通して、その延長線上に、すべての人

にとってはたらきやすく、はたらきがいのある職場づくり」である。

ユニバーサル就労システムの仕組みは次のようになっている。個別の相談から始まり、就労支援室によるアセスメント、短期実習、家族等との合議に基づく支援計画作成、3ヶ月ごとの見直し、などからなる。現状は100人足らずが風の村で就労に従事しており、このユニバーサル就労によって障害者雇用率は飛躍的に高まった。

厚生労働省による生活困窮者自立支援制度は、中間的就労から一般就労に至る就労支援の受け皿として社会福祉法人、NPO、生協等への期待を明言しており、氏によれば、ユニバーサル就労はこの中間的就労から一般就労に向かう就労支援システムであるから、税制上優遇されている社会福祉法人や生協はこうした社会的要請に積極的に応える使命があるという。最後に、池田氏は社会的経済セクターの構成員である協同組合、NPO法人、社会福祉法人などは社会問題について共通性を持ちながら仲間として意識せず、むしろいがみ合う面が強かった。困難な時代を乗り切るには縄張り意識を捨て連携、連帯しなければならないと主張している。

3. 支援からケアへ—協同労働で展開する、コミュニティ就労の創出—

日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会

専務理事 古村 伸宏

(共同執筆者) ワーカーズコープ・センター事業団

東京中央事業本部事務局長 安 賢二

日本には労働者協同組合法が存在しないが事業所は各地にあり、日本労働者協同組合はワーカーズコープと呼ばれ12,000人余りが働き、年間事業高は300億円を超えている。組合員が出資、経営、労働する企業体である。労働の性格は雇用労働ではなく協同労働と呼んでいる。地域社会の中で孤立、貧困、失業などが広がっているが、労働者協同組合は「自立」と「就労」を最大のテーマとする協同組合だと古村伸宏氏は述べている。

氏は、このうち協同労働による自立支援については若者、生活保護受給者、生活困窮者、障がい者などへの取組みから、「協同・共生」「当事者の主体性」「社会連帯に支えられた支援」「コミュニティ就労をめざす支援」「双方向・多方向のケア」という5つの特徴があると協同労働の理念から説明している。

厚労省の生活困窮者自立支援制度への連合会の姿勢についても氏は述べている。誰がこの制度を担うのか。民間委託が広がっている中で人材派遣会社も食指を伸ばしており、協同と共生を理念とするワーカーズコープの連帯の中で市民を基礎として展開する必要があると主張する。また協同労働のネットワークづくりの具体例として兵庫県豊岡市の例を紹介するとともにワーカーズコープ・センター事

業団東京中央事業本部事務局長の安賢二氏は、担当している都内8区の若者支援事業、生保支援事業について共に働いた体験と支援のあり方を報告している。

4. マネジメントを基盤にした地域事業組織の可能性—NPO法人地域生活支援ネットワークサロン(釧路)の実践から—

NPO法人地域生活支援ネットワークサロン

理事 日置 真世

(北海道から地域づくりを創造・発信する場づくり師)

高齢化、人口減少、社会保障制度・福祉制度と現状のミスマッチなど地域社会のサポート現場は困難が多い。このような状況下で受け身ではなく課題に向き合い、活動から事業へと展開して政府のモデル事業にも影響を与えているNPO法人が釧路市にある。理事の日置真世氏は本稿でNPO法人の起源、事業体の特徴と役割、事業家セオリーなどについて語っている。

NPO法人地域生活支援ネットワークサロンの前身は障がい児の親の会である。その特徴は親が元気なら子も元気、会員に限定のない組織などであった。この会による冊子の編集と出版がきっかけとなり活動から事業への展開が始まる。障がい児の親が支援を受ける側から担い手としての主体へ変化していった。これが小規模作業所の開設から拡大へとつながり、職員160人の北海道最大のNPO法人

になっていった。あくまでニーズを基礎にして事業を展開しただけであるという。各種制度を利用するがあくまで手段であり、制度の未整備な分野でも提案型事業を企画し、融資による資金集めもしている。

事業における最大の特徴は、社会的な困りごと、生きづらさを顕在化させ、共有し、社会化することであると氏はいう。それを「地域生活の総合マネジメント機能」と名付けている。これを試行、ニーズの顕在化、共有化、検証することにより事業化していく。そこには3つのセオリーがあるという。事業はニーズから始まる、それを社会化する、対応できる組織を模索し続けるの3つである。これらを担保するシステムが機会・機能をもつ「たまり場機能」である。そこでは「誰も受け身にしない」「関与する者はすべて担い手になれる」。このようなセオリーに基づき開発された取組みは内閣府により評価され政府のモデル事業に影響を与え、更に政府の支援事業にかかわっていくことになった。

5. 資本主義経済体制を超えて

—社会変革と連帯社会—

桃山学院大学教授 津田 直則

最後の原稿は解題を担当している筆者の執筆である。社会的格差・貧困・排除の問題は資本主義経済体制の矛盾の現れ

であり、経済システムの危機、人間性の危機、地球環境の危機として進行している。人間性の危機は経済システムの矛盾の結果でもあり、競争社会の中で倫理やモラルが崩壊していくことや、格差社会の中で宗教と民族の争いが拡大することや、貧困と排除の中で人間の尊厳が失われていくことである。現代の資本主義経済体制のパラダイムは新自由主義、利潤動機、営利企業、競争システム、市場システム、政府システムの6つが中心であるが、これらを社会変革することなしには格差・貧困・排除の問題は根本的には解決できない。

欧州で発展している非営利セクターとしての「社会的経済」は資本主義経済体制とは根本から理念・価値や制度が異なる体制であり、資本主義の次は自分達だと考える運動家が多くいる。筆者は資本主義経済体制の矛盾を超える社会を「連帯社会」と規定し、その必要条件を8項目で示した。この8項目を実現する社会が連帯社会であり、欧州の社会的経済は経済体制としては未だ幼少期であるが、それが有する共通の理念・価値、制度、システムを発展させれば連帯社会に到達できると考える。従って拙稿ではこの連帯社会の価値、制度、システムについて考察している。そのための6項目の社会変革を最後に述べている。これら6項目は資本主義経済体制のパラダイムの6項目

と対応している。つまり資本主義経済体制のパラダイムを新たな連帯社会のパラダイムに転換するのが社会変革である。

おわりに

今回の特集で取り上げた8本の論文を通じて、日頃漠然としていた格差と貧困の実態が総論でも各論でも明確になると共に、この問題に取り組む各種市民団体の理念や方針を知ることができた。まだまだ実態を明らかにする問題は残っているが、政府もこの問題を放置することができなくなり生活困窮者対策として取り組み始めた。とはいえそこには種々の課題があることも明らかとなってきた。厚

生労働省の方針に対してこの問題に関係する市民団体の姿勢は、評価して参加する立場から否定する立場までさまざまである。内包する多くの課題に対して政府がどのような取り組みを行うのか今後とも注目したい。

日本は米国との結びつきが強いが、いくつもの論文が欧州社会的経済の問題に注目している。そこでは格差貧困の排除は質的に高いレベルで取り組まれている。この議論が深まってくると、米国ではほとんど無視されている正義をめぐる議論が経済体制論の問題として再び登場する可能性がある。



協同組合研究誌『にじ』特集企画関連・公開研究会予定

公開研究会名	日程・会場	報告者	報告テーマ
第25回公開研究会 テーマ「東日本大震災からの復興と協同組合の役割・課題」	2013年6月29日(土) (13.00～18.00) 明治大学リバティタワー 9階1094号教室	大妻女子大学 教授 田代 洋一 氏	農業の復興と農協の役割 (仮題)
		山形大学 准教授 早尻 正宏 氏	原発災害後の森林組合の取組み (仮題)
		(一社) ふらっとーほく 事務局 細田 幸恵 氏	みんなでつくる復興まちづくり～ 「みんなでこせっべ! おらほの森」 ～ (仮題)
第26回公開研究会 テーマ「これからの『地域づくり』を 問い直す」(1)	2013年8月31日(土) (13.00～18.00) 明治大学リバティタワー 教室名: 未定	東京大学 名誉教授 大森 彌 氏	地域政策をめぐる動向とこれからの 自治・地域づくり (仮題)
		立命館大学 准教授 秋葉 武 氏	高知県黒潮町NPO法人「砂浜美術館」の 取組み～砂浜をフィールドに教育やま ちづくり、文化振興に取組む～ (仮題)
		東京海洋大学 准教授 工藤 貴史 氏	離島・半島等条件不利地域における 地域づくり (仮題)
第27回公開研究会 テーマ「これからの『地域づくり』を 問い直す」(2)	2013年9月21日(土) (13.00～18.00) 明治大学リバティタワー 教室名: 未定	宇都宮大学大学院 教授 守友 裕一 氏	内発的な地域の発展とは何か (仮 題)
		J C 総研 客員研究員 丸山 茂樹 氏	過疎地の潜在資源の顕在化と協働 による自立促進の実践～福井県池 田町の事例～
		未 定	

(注) 参加希望者は当研究所HPからお申込みください。