

## 特別寄稿論文

## 今日の貧困問題を見る視点

布川 日佐史

(静岡大学人文学部経済学科教授)

私たちが安定して安心して暮らしていくのが何に支えられているかという、まず健康です。それから経済的な安定がその前提になります。ただ、それで人間らしい暮らしかという、社会的な関係の中で生きてくこと、社会的関係が必要です。これら3つに支えられています。

個人の努力でこれらを崩さないようにしなければなりません。しかし、経済の面をみれば、日本は20年間ほどの間に大きな変動の波を受けました。1990年代最初のバブル崩壊、90年代の終わりには金融危機、2000年代最初にITバブル崩壊、失業率が5%を超える時代になりました。その後、しばらくは好景気がかつてないほど長く続くと言っていたら、2008年にリーマンショック、それから持ち直したと思ったら、震災と原発事故で大変な状況になっているわけです。

こうした大きな波に翻弄されてきたのです。生活の経済的安定を支えるものとして、従来でしたらば、終身雇用、会社、学校が役割を果たしました。学校で専門的な職業教育をしなくても、学校を3月に卒業し、4月に社会人になり、会社が育ててくれました。学校と職場の接続が日本的なシステムによって、うまくいってまいりました。しかし、今、とても大きな溝があいてしまいました。安定した雇用につけなくなりました。学生も大変だし、学校も困っています。高校によっては、頑張れば良い会社に入れるというインセンティブが全くきかなくなっているところが出ています。学校の中でどのようにモチベーションを高めていくのが、とても問題になっています。学校から会社への移行を支える今までのシステムが機能しなくなりました。個人的努力や家族では問題を解決できないし、地域でも支え切れなくなっています。従来のシス

テムが機能しなくなっています。

そうしたときに、1つは、午前中のお話にもありましたように、地域福祉に動きが出ています。また、もう1つ、生活保護にも動きが出ています。まず、地域福祉の面を見てみましょう。地域福祉は本来的には介護や医療の面から健康とか身辺的な安定を図るシステムづくりをめざしてきました。孤立した生活でいいはずがないので、参加の場をつくるということ、社会関係の安定もめざされてきました。こうした地域の包括ケアシステム作りが進められてきました。

そこに経済的な問題、貧困の問題が重なってきています。例えば高齢、要介護・認知症という状態に、生活困窮が重なった人たちがたくさんいます。地域福祉は貧困の問題に直面しているのです。ただし、貧困が地域福祉の課題にまだなっていないように見えます。地元の静岡で、社協の方たちと地域のセーフティネット作りの議論をしています。福祉資金の貸し付けを受ける人が多くなり、働ける層の人たちにも広がっています。「このお金を借りて生活がどうかなるのだろうか」と思いながら貸し付けているが、それ以上の生活支援、就労支援ができないというお話を伺いました。貧困や雇用問題に地域福祉がどう向き合うかが問われているのです。

そういう中で、地域福祉においてはコミュニティーソーシャルワークという事業が始まっています。大阪府が先進事例になっているようですが、社会福祉法人も新たな事業を始めています。経済的な困窮の問題にもかわり始めているようです。

もう一方で、生活保護に新たな動きが出ています。生活保護法の目的は、最低生活の保障と自立の援助です。生活保護は、まずは経済的な

安定を無差別平等に保障するという制度です。貧困に陥った原因を問わないということで、就労可能な人にも生活保護が機能し始めています。保護の入り口ではね付ける従来の「水際作戦」を続けることはできなくなってきました。多様な人たちが生活保護を受給し始めて、その人たちそれぞれの自立を支えていくということが、生活保護の重要な課題になっています。生活保護の目的は、経済的な安定だけではありません。アパートでテレビを見ているだけというような利用者の姿が人間らしい生活の形かというところではない、社会関係をつくること、日常生活の支援をすることが必要だということになります。生活保護として、日常生活、社会生活の支援が課題となってきます。それが、地域福祉の課題と重なってきます。

地域福祉の側面からは、生活困窮、生活保障が課題となってきています。生活保護の側面からは、地域での日常生活支援、社会参加支援が課題となってきています。地域福祉と生活保護の両者が、違った角度から重なり合おうとしています。両者の動きが、どのように重なったらうまくいくのか、これが重要な課題になっているのだと思います。以下、私がお話しするのは生活保護の側面です。

そもそも、生活保護の役割が大きくなったのは、社会の基盤が崩れてしまったからです。家族の変容・崩壊が大きな問題なのは確かですが、一番大きい原因として強調したいのは雇用の問題です。先ほど言いましたように、90年代から大きな景気変動の波が来るたびに、経済のグローバル化により、正規の安定した雇用が減りだしました。非正規雇用がふえてきたというのは皆さん御承知のとおりです。

資料に上げたのは、失業者の推移です。失業者が増える中で2003年に雇用保険法が改正されました。2002年には失業率が5%を越えていました。この当時は、失業に対して生活を保障してしまうと、働かなくなってしまうという「モラルハザード論」がとても強かったころです。雇用保険の給付に依存している人がいる、150日もらえる人は100日ぐらいたたないと仕事を

探さない、雇用保険の日数を減らし、給付日額を減らして金額を減らすことが、失業を減らすことになることとされました。正規雇用が減り、失業がふえたときに、こういう対策をとったのが今から10年前のことです。

その後景気がよくなって失業が減りました。ただ、ふえてきた雇用は、派遣を初めとする非正規の雇用です。その問題が明らかになったのが、2008年秋からのリーマンショックです。半年で一気に100万人ほど失業者がふえました。この失業者急増のスピードと規模はこれまでの日本は体験しなかったものです。住むところと仕事を同時に失った人たちが一挙に出てしまい、「年越し派遣村」が貧困という問題を社会問題にしました。その後、失業は減ってはきましたが、失業者の中で失業期間が長くなる、1年以上失業という人たちがたくさんでできました。

しかもここに震災と原発の事故がおきました。被災地で統計がとれないので、どれだけの失業の人が起きているのかはまだ正確にはわかりませんが、50万以上の人がこれで仕事を失ったという推計があります。

失業に対しては、先ほど言いましたようにモラルハザードを強調する意見が強くあります。失業した人の生活を保障すると仕事を探さなくなる、失業がますます増えるという主張です。しかし、このように一気に大量の仕事がなくなる状態に対して、さすがにそうは言われていません。

次は、会社の中にどれだけ空いたポストがあるのか、会社に聞いている調査です。例えば、自分の会社では10人必要だけれども、今8人しかいないというときに、後2人はどうにか採りたいというのが欠員数です。日本ではバブルが終わった途端に欠員が急激に減ったことをまず確認しておかなければなりません。200万人分の欠員がなくなりました。ポストが空いていたはずの事業が縮小され、廃業されたのです。

2008年までに欠員が大分減ってしまいました。リーマンショックでそれがさらに半分ぐらいになってしまったわけです。「一生懸命探せば仕事がある」という認識を私たちは持ちがちです

が、実際には空いたポストのない状況に私達は直面しているのです。そういうときに経済的な安定をどういう形で図っていくのか。まずは生活の保障をするのか。それとも、やっぱりまずは仕事を探しなさいというふうに言うのか。仕事を探しなさいと言ってどうにかなる状況ではなくなったということを確認しなければなりません。

そうした中で、貧困が社会問題になってきたわけです。では、次に、貧困とはどういうものかについて話をさせていただきます。現代日本社会の貧困とは、ということですが、福祉の専門の皆さんに今さら言うことではないと思いますが、先進国で貧困をとらえるのは、相対的貧困というとらえ方です。必要なカロリーがとれずに生きるか死ぬかの状態にある、それを貧困とするのではなく、先進国の貧困とは、社会全般の一般的な規範的な生活レベルに入れない状態のことです。社会全体の生活が向上し、社会の一般的な生活レベルも向上しているもとので、それに入れなくなっている状態が貧困です。社会全体の水準が上昇していく中で、社会の一般的な生活の最低水準を充たせない状態が貧困です。その分かれ目が貧困の基準だということになります。

例えば、私などいまだに「ツタヤにビデオ借りに行く」と子どもに言ってしまいましたが、「ツタヤにビデオとか、今さら置いてないよ」と言われます。いつの間にかDVDになっているわけですよね。そしたら、ビデオデッキはあるけどDVDは再生できないと、いつの間にか社会の一般的な生活スタイルとは違うということになるわけです。一般的な生活スタイルというのがどういうことなのか、どういう中身をいうのでしょうか？ また、一般的な生活の最低基準とはどのようなものなのでしょうか？ 先ほどの例で言えば、DVDがあるのが一般的な生活の最低限ということなのか、DVDなんかなくてもいいとするのでしょうか？ 一般的な生活の最低基準そのものは歴史的社会的には変わっていくわけです。その基準が相対的貧困の基準ですが、その内容はその時々、社会で合意し

て決めていくということになります。

そもそも一般的な、規範的な生活レベルはどういうものなのか、その社会が合意して決めて、みんなが認めていくことになります。その上で、一般的な生活水準からどこまで離れてしまうことを容認するか、例えば、一般的な生活を100としたときに、80だったらそれはちょっと低すぎるとするか、70でもいいのではないかとか、どれだけ離れてしまうことを認めるかを、社会が決めます。それが一般的な生活の最低基準であり、貧困の基準です。ここから先は貧困状態だと社会として決めて、そこにはちゃんとした対策をとろうということになります。一般からどれだけ離れたら貧困かを社会的に合意し、日本で暮らしている以上は、貧困基準以下の生活はなくす、最低の水準はしっかり保障すると合意することです。相対的な貧困を議論するということはこういうことだと思います。

1990年代後半以降、日本全体の賃金や収入が減り、社会全体が地盤沈下してきたことにより、日本社会の一般的な人々の生活水準、社会の規範的な生活水準が下がってきました。生活保護の水準が上がったのではなく、生活保護の水準はそのままなのに、一般的な生活水準と、生活保護の水準との格差が狭まってきた、くつついてきたという状況が起きてきました。そうしたときに、ではどうするのが、生活保護基準の議論の大きな課題です。社会全体の生活水準が下がってきたのだから、生活保護基準下げることになるのかどうかです。この点の検討ができていなくて、生活保護基準は高いという声が強まっています。

先進国における貧困の基準、共通の計測基準は、先ほど田中先生もお話されました、OECDの「等価可処分所得中位値の50%」です。EUは、これよりももう少し高い60%を基準としています。OECD基準ではかってみると、日本で暮らしている15.7%が貧困だというのが、2006年の状況です。リーマンショックや震災の前に、日本の16%ぐらいの人が、所得ではかったときに貧困という状況に既になっていたわけです。

このOECD基準は、貧困の推計の基準です。

具体的な政策として貧困をなくそうとか、貧困対策をとろうという時の貧困の基準は、日本においては、生活保護基準です。生活保護基準はどのような考え方に基づいて決められているのでしょうか。1980年代から消費水準均衡方式という考え方で、生活保護基準が決定されています。

では、消費水準の均衡というのは、何と何との均衡なのでしょう？ 均衡というのは全く同じなのか、一定の幅で変わらないことなのでしょう？ この理解が、この10年間、揺れてしまっています。2003年から4年に生活保護の在り方に関する専門委員会で生活保護基準に関する議論がされましたが、それ以来現在まで、消費水準均衡方式とは一体何なのか、確定していません。

従来言われてきたのは、消費水準均衡方式とは、一般の勤労世帯の消費水準に比べ、生活保護世帯の消費水準を大体6割ぐらいに保つということでした。一般世帯の消費が100だとすると、生活保護世帯の消費を60ぐらいから70ぐらいまでにする、この水準の消費ができる給付金額を保障するということでした。これが消費水準均衡方式の通説的説明でした。

厚労省はそうではなく、所得階級第一・10分位の消費に合わせることで説明しています。全世帯を収入順にずっと並べて、10に区分けしたとき、一番下の第1・10分位というところに属している世帯の消費水準が生活保護水準として妥当であり、ここに合わせることで説明しています。

厚労省のもう1つの説明は、収入がだんだん減ってくると、消費が減っていく、そして収入が一定以上減り過ぎると消費が壊れてしまう局面が出てくる、そこが貧困かそうじゃないかのぎりぎりの境だという考え方です。消費水準の局面が変わる境が変曲点というものであり、そこを貧困の基準とするという説明です。変曲点にあわせるのが消費水準均衡方式にもとづく生活保護基準の決め方だということです。こういう3つの説明が並んでいます。

神奈川県立保健福祉大学の岩永理恵さんが、戦後直後からの厚生省の審議会資料を丹念に読

み返して、生活保護基準についてどんな議論がされてきたかを明らかにしています。厚労省の保存資料を分析した彼女の結論は、生活保護基準の基本となる考えは、日常生活で寝起きが可能になるぐらいのカロリー、栄養量を保障するという50年代のときの基準・考えから、新しい考え方に発展できなかったということにつきまます。

1960年代以降、経済成長を背景に一般世帯の生活状況がよくなりましたが、彼女の言葉によれば、人間の基本的なニーズの中身をふやし、貧困の概念を広げ豊かにすることが、80年代にはうまくいかなかったということです。

例えば、今でも生活保護の第1類費は、年齢によって違ってきます。18歳、19歳のところで一番高く、高齢者や幼児は低いです。なぜこうなっているかということ、必要な栄養量に応じて、それにあわせて金額を決めているからだとして厚労省は説明しています。今でも生活保護本体の中に、論理として確固として残っているのは、必要なカロリー量の保障という考えです。生活ニーズの多様化、変化は反映していません。生活水準の向上をどう反映させるかについては、一般世帯の6割を保障すれば良いというあいまいな基準です。では何で6割なのかという議論がしつかりされてきませんでした。人間らしい生活の最低基準を作るには、今、新たに組みなおさないといけないのです。大きな課題に直面しているのです。

誤解があってははいませんが、現在の生活保護の金額は、実際のところ、生きるか死ぬかのカロリーを保障しているという水準ではありません。それよりも高いのが現実ですが、岩永さんの研究から明らかなのは、その現実を説明する論理が何もないということです。それゆえ、何でこの金額なのかという説明にだれも納得ができません。受給している人からすれば、これじゃ暮らせない、これじゃ生活が大変という思いになります。横から見ると、これは高いという意見が出てきます。特に低い賃金で働いている人や、低い年金で暮らしている人から見れば、高いというふうになるのが当然です。「生

活保護を受けないで頑張っている」人から見れば、高いということになります。生活保護基準が国民的に合意できてないことは、結局何をもちたってきたかということ、生活保護基準よりも低い水準で暮らしている人たちを放置するということ、生活保護基準以下で暮らすことをなくしていこうとか、生活保護を受けやすくしようということにならなかった。生活保護制度があるのに、生活困窮で人が亡くなっている現実、社会が目をつぶってしまっている。最低生活基準をしっかりと決めて、これを国民にしっかりと保障するということができてない原因は生活保護基準の考え方が古いままで曖昧になっていることにあるというのが、岩永さんの主張です。

厚労省が2010年4月に、生活保護基準よりも低い収入の世帯がどれくらいあるのか、その中でどれだけ生活保護を利用しているのかを推計した結果を公表しました。それによれば、収入が生活保護水準以下で、しかも資産を持っていない世帯が、全世帯のうちの4.8%です。全世帯のうちの4.8%が生活保護以下の収入の世帯ですが、その中で生活保護を利用しているのは32%です。生活保護を必要としているうちの3分の1しか生活保護を利用していません。高齢者世帯では、生活保護以下で暮らしている世帯のうち、生活保護を利用しているのは5割です。母子世帯は、4分の1、28.5%ととても低くなっています。

これは国が出している数字です。現在の生活保護率が1.5%ぐらいです。それよりも低い暮らしをしている人たちがその3倍はいるということになるわけです。現在の保護率を3倍にしないといけないわけです。生活保護率が5%ほどになっても当然なのです。しかし、それを実現するには、生活保護の給付額に対する社会の合意が必要になります。

日本の社会保障を土台からつくり直すには、生活保護基準を維持し、改善することが課題になります。この20年間の間に、中流層が大分減りました。資料は、民間労働者で、年400万円、500万円、600万円、700万円の給与をもらって

いる人の推移を見たものです。400万円以上の人達が大分減ったことがわかります。500万円から600万円の人たちも減っています。700万円から800万円の人も減っています。

この背景としては、給与体系が年功制じゃなくなったとか、高所得だった団塊の世代が退職したとか、いくつか理由があるかと思えます。日本の貧困を考えるには、生活に困窮している人たちの生活状況をしっかりと見ることと、一般中流世帯の生活水準が変わってきていることと、両方見ないと社会的な合意がつかれないのです。一般中流世帯の所得、消費が大きく低下していることを念頭に置かないといけないのです。

もう一つ見ておかなければならないのが、低所得世帯の変化です。世帯を収入の低い順から20%ずつ並べて、5つに区分けしたときに、下から2割に入る勤労一般世帯は、2000年だと年収が470万円以下でした。470万円が下から2割の世帯の収入でしたが、2009年には、それが430万円になりました。下から2割というふうには括ったときの世帯の収入が40万円下がったのです。月額にすると3万円以上減ったのです。

先ほど生活保護基準額は、第1・10分位世帯の消費にあわせるというのが厚労省の考え方と言いました。第1・10分世帯も、このあたりになるわけです。その世帯の収入と消費が下がっているわけです。だから、それにあわせるなら生活保護も金額も下げることになってしまいます。それで良いのか、実は大きな問題です。

一般世帯の収入がどんどん下がった中で、生活保護の基準は基本的には大体横ばいになっています。一般世帯と生活保護世帯の格差が縮まった、だから生活保護基準額を下げろということにしてはなりません。今の生活保護基準が社会の下支えをしているということをしかり合意して、格差の拡大を抑えなければなりません。低所得世帯がたくさん増えていくのにあわせて、生活保護基準を低めるということではなくて、今の水準をしっかりと維持することが、社会全体の格差拡大の歯止めになるのです。

もう一つ大事なことは、今の生活保護基準を維持することが、それによって社会保障の土台の

底上げにつながるということです。学生の皆さんがアルバイトしていて、この数年間に時給が上がってきたと感じているかと思います。2007年に最低賃金法制度の考え方が変わり、最低賃金は、学生やパート主婦など世帯を養う人の賃金ではないというそれまでの考え方ではなくなりました。それまでは、家計の助けになればいいのであって、扶養控除の年103万円の枠におさまるといって最低賃金の金額が決まっていた。2007年からは、最低賃金で生活を成り立たせないといけない人も、最低賃金で生活できるようにしないといけないという考え方になりました。最低賃金を生活保護の水準にあわせていこうということになり、静岡でしたら2007年から今までに最低賃金は50円以上、上がりました。東京だったら100円以上、上がっています。

最低賃金を暮らせる賃金にしようと言ったときに、基準になる額が、生活保護の基準なのです。生活保護の基準を下げれば、最低賃金も下がるということになります。生活保護の基準を改善し、最低賃金をそれ以上に引き上げれば、社会全体の底上げになっていきます。

基礎年金も同じことです。生活保護基準を引き下げれば、基礎年金の引き下げも正当化されてしまいます。基礎年金も、この金額で暮らすというのを前提にしてない制度です。最低生活を保障するという制度ではなくて、生活の一定部分を保障するという目的でつくった制度です。しかし、これで暮らす人にとってみれば、せめて最低生活を保障する水準でなければなりません。最低生活よりも良い老後生活を保障するには、生活保護の基準がしっかりしていることが、基礎年金の底上げにつながるのです。

生活保護基準そのものを下げていいということにはならないのです。繰り返しになりますが、生活保護基準について社会的な合意をつくることが求められています。一般世帯の全体状況が変わってきて、生活のスタイルも変わっています。一般世帯を見ますと、子どもにかかる教育費はどうか守りたいとか、収入が低くなってきているけどやはり持ち家を持ちたいというこ

とで、教育と住宅にけるお金を必死に出すために、食べるものや着るものをすごく節約しています。リーマンショック以降には、中流層でもなかなか持ち家が持たなくなっています。大学に子どもをやるのがしんどくなってきたという世帯も多くなってきています。

子どもを大学にやるのが一般世帯でもしんどくなってきたときに、国の財政状況が悪くなっているのだから、生活保護を受けている世帯の子どもが大学に行くなんてとんでもないということにするのか、そうでなく、子どもの貧困・貧困の連鎖の問題解決を考えるならば、大学に行くことまではしっかり保障するというものにするのか、問われているのです。貧困に直面した子どもたちに、大きくなったら大学にいける、高校だけじゃなくて大学にも行けると先を見通せるようにしてあげることが大事です。

食べるものとか着るものとかだけで生活保護の基準を議論してはなりません。そうではなく、一番お金がかかる教育費や住宅費のあり方をしっかり見直さなければなりません。一般世帯がローンを組んで持ち家を持つことが難しくなっているのだから、生活保護世帯はアパートで暮らすのが当然、としていいのでしょうか。最低生活で暮らす人たちは資産なしが当たりまえ、ずっと家賃を払い続けるということでもいいのでしょうか。

生活保護世帯が保有できる資産を広げていくことが、住宅政策の底上げになります。今は資産を全て失って、「丸裸」になって生活保護が始まるという運用ですが、自立を支援するということをしっかり考えれば、自立の基盤として資産の保有をもっと認めて良い、資産保有を推進しなければならないということになるかと思えます。生活保護がそうになると、生活保護基準よりも一定収入の高い世帯への家賃援助やローン援助の制度化、底上げにつながります。

強調したいのは、一般世帯の収入が減り、生活スタイルも変わり、崩れかけているという状況の中で、それにあわせて生活保護基準を下げてしまうと、社会全体が崩れてしまうということです。また、中流層の生活スタイルが変わっ

てきている中で、生活保護基準を改善していくことが、中流層の教育費や住宅費に対する補助のあり方を底上げし、中流層にも好影響が生じるということです。生活保護基準のあり方を検討するには、こうした議論が必要だと思います。

ここまでが話の大きな柱の一つでした。その上で、生活保護改善の課題と方向性について話をさせていただきます。2008年年末からの「年越し派遣村」をきっかけに、雇用保険の拡充を図ろうという動きが出てきましたし、「第2のセーフティネット」ということで、職業訓練と生活支援を一緒にする「基金訓練」制度がつけられて、新たに「求職者支援制度」というふう制度化されました。また、恒久化するかが微妙ですが住宅手当という制度もつけられました。

では、生活保護がどのように改善されたかという、あまり進んでいません。第2のセーフティネットが何のためにつけられたかという、生活保護にいかないようにさせるというのが一番大きな政策的な意図でした。生活保護を利用しやすくしようとか、受給の輪を広げようというのではなく、その手前で阻止しようという政策です。生活保護制度の改善はまだ進んでいません。

生活保護受給者は、200万人を越えました。戦後かつてない数字だといわれていますが、これ以上ふえたら大変だという数なのか、まだまだこれからふえて当然だと考えるのか、立場が分かれています。先に確認しましたが、必要としている人の半分にもならない、3分の1ぐらいの数字だということを確認しなければなりません。

これも先に見ましたが、厚労省が出したデータからも、相対的所得で見た貧困率は15%なのに、生活保護を受給している人は1.5%でした。けたが違います。国が推計した生活保護が必要な世帯、受けるのが可能な世帯の数字から見ても、圧倒的に少ないということです。多すぎるとか多くなりすぎたという認識は間違っています。

世帯類型ごとに見てみましょう。高齢生活保護受給者の中では、単身の高齢者が全体の半分以上、3分の2ぐらいの状況です。実はこの陰

にまだまだ膨大な生活困窮に陥っている高齢者がたくさんいるのです。世帯主が病気だったり、障害を持っていたりする生活保護世帯は、この間そんなにふえていません。高齢者世帯がふえていますけども、それと比べると障害とか病気で生活に困っている人たちの中で、生活保護を受給する人が急増しているわけではありません。こうした人達は一体どういう形で家族の生活を支えているのでしょうか？ 病気を治せるのでしょうか？

「その他世帯」がふえていることが注目されています。高齢や障害などの類型に分けられない世帯だということで、「その他世帯」とされていますが、その中には働ける年代の人が入っています。生活保護が働ける人にたくさん利用されるようになってきたという言い方がよくされます。実態を見ると、例えば東京とか大阪だとそうかもしれませんけど、静岡で見ると限りは、「その他世帯」といっても、50歳代後半や60歳以上の世帯だったり、高齢者が息子さんや娘さんと暮らしている世帯が多いです。「その他世帯」が増え、就労可能な人が生活保護を利用しているというイメージが強調されますが、そうではありません。

世帯類型ごとの推移を見たときに、ここで怒らないといけないのが、母子世帯が増えていないという状況です。この間、子どもの貧困とか母子世帯の貧困ということが、社会問題として取り上げられてきました。しかし、生活に困窮している母子世帯が生活保護を使いやすくなったかという、そうは全然なっていない。母子加算は復活しましたが、実際にそれで母子世帯が生活保護を利用しやすくなったのかという、そうじゃないということです。たくさんのお母さんとお母さんが生活困窮のままなのです。先ほどの資料では必要とする世帯の4分の1しか生活保護を使っていないとのことでしたが、状況は変わっていません。これを放置したままでいいのでしょうか。

それともう一つの問題は、自治体ごとの格差です。自治体ごとで生活保護の利用状況に格差が拡大しています。例えば、派遣切りの起きた

豊田市、岡崎市では、生活保護受給者が2倍近くに急増しました。それまで生活保護を受けている人がほとんどおらず、100人、200人が受給しだして、いきなり倍になったのです。福祉事務所の人達は大変でしょうけども、住民の中でどれだけ生活保護を受けているかという比率で見るととても低いままです。

それと反対に大阪など、今まで生活保護を受けている人も多し、そこに人が流れてきて生活保護受給者が急増したという都市もあります。大阪市、名古屋市、横浜市などです。

もう1つ、これは余り自慢できないのですが、静岡の例で言えば、県東部の御殿場市や裾野市という派遣切りが大規模に行われた市で、生活保護世帯が少ないままになっています。派遣が社会問題となったきっかけが、「秋葉原事件」でした。事件を起こした彼が住んでいた、働いていたのが静岡県東部ですが、派遣切り後にも生活保護の受給率が相変わらず0.09%という低さで、受給者の数も全然変わっていません。というのは派遣切りにあった人達は、そこで暮らせず、結局みんなよそにいつてしまったのです。東京、大阪、名古屋に行ってしまったのです。行った先で生活保護をうけ、そこで受給者が急増するということが起きています。

すべての自治体が、自分の町で働き、暮らしている人の生活と命を守る、貧困と戦うという姿勢に立ち、貧困とたたかう計画を立てることが求められています。全ての自治体がしっかり立場を固め、生活保護を利用しやすくすることが、どうしても必要だと思います。

地域保健福祉計画など、自治体の福祉分野で立てている計画の中に貧困という問題がどの程度入っているのでしょうか。貧困問題は避けて通れません。各自治体が、自治体としてやるべきことだと思います。

残り時間が少なくなっていました。生活保護改善の課題についてですが、自立を支援するというのを一番大きな柱にして、生活保護制度の見直しが始まりかけています。自立支援プログラムが2004年の専門委員会報告の大きな柱です。専門委員会は、自立の捉えなおしを提起

しました。働いて生活保護から抜けることだけが自立じゃないと明確にしました。地域で生活保護を利用しながら、日常生活を営んでいる、社会的な生活を営んでいる、それが自立なのだというので、自立を捉えなおしました。

自立を早めに援助しようという提起でもあります。生活保護を利用できるのは、体が壊れてぼろぼろになってから、家族も壊れてしまっただけからということでは、自立を援助するといっても意味がないわけですね。自動車を処分しないと保護が受けられない、自動車を処分して生活保護は受けたが、自動車なしで仕事を捜したり、仕事につくことは無理です。就労支援を難しくしているだけです。自動車をはじめとする資産要件も見直して、生活保護を利用しやすくして自立を促すというふうにしたらどうというのが、専門委員会での議論でした。

それでは、自立支援をだれが担うかという、福祉事務所のケースワーカーさんがやれる仕事の枠は超えるので、個人的な努力ではなくてシステムをどうつくるかという提起をしました。2005年から始まった自立支援プログラムです。これが各地の福祉事務所で、いろんな支援サービスを始めるという形になってきています。

高齢者を例にとってみれば、アパートで孤立しているのではなく、みんなで御飯を食べようとか、七夕が近づけば七夕の飾りづくりをしようとか、そのような場を設けるための自立支援プログラムをつくってきた自治体があります。高校進学支援プログラムも広がっています。ワーカーさんが子どものいる家に行ってみたら、前は中3だった子どもが高校に行かずに家にいるということに気づいた。これではよくないというので、高校進学をちゃんと支援しようというプログラムをつくったという福祉事務所もあります。多様な自立支援が始まっています。

就労支援が大きな柱で、就労支援員さんを置くということも始まってきました。就労支援といっても、キーワードが「社会参加」だったり、「居場所づくり」だったり、自分の社会的な役割、自尊心をつくっていくことが重視されています。間接的な就労の場をNPOと協力しながらつくる



とかいう実践が、いろんなところで進んでいます。今までできなかったこと支援に取り組む、ケースワーカーができなかったこと、やりたかったことを始めているというのが、生活保護に見られる新しい動きです。

そうすると、次に、「指導・指示の見直し」が課題となります。福祉一般と異なり、生活保護においては、なかなか当事者主権という考えになりません。福祉事務所が、上から目線の指導指示をする、それに従わない場合、保護を切ることができるというのが、生活保護の法律上の規定です。制裁としての保護停廃止と結び着いた指導指示というのが、生活保護の仕組みです。

ここを変えないと、寄り添い型の支援ができません。そうしないと、保護を切るために自立支援プログラムで働くかどうかをテストする、就労指導をする、その結果、やっぱり就労しなかった、だめだったと判断して保護を切る、そのような運用になってしまいます。生活保護の指導指示の規定を変えて、時間をかけた寄り添い型の援助ができるようにする。それでこそケースワーカーさんも働きがいが出るはずです。援助で苦勞するかもしれませんが、保護受給者が元気になるようどう支援するかで力を発揮するのが福祉の専門職の仕事のはずです。そういう立場でケースワーカーさんが接してくれば、保護利用者も元気になって楽しくなってくる。本人の力を活性化し、力を強めるはずです。

福祉の分野で勉強され、活動されている、仕事されている皆さんにとっては、こうした自立観や支援論は当たり前のことだと思います。生活保護の指導指示のあり方を変えていくことを、もっと議論していただきたいと思います。ぜひ、これからいろんなところで検討していただけたらと思います。

支援の体制作りや、支援の姿勢の転換が進めば、生活保護が提供する支援サービスを法律に位置づけなおす必要がでてくるかと思います。それを生活保護法の中にしっかり書き込んでいく、最低生活を保障するというのは、お金だけの問題ではなくて、そういう援助サービスを権利として保障することなのだと思います。

どんなに障害が重い人でも在宅で24時間暮らせるようにする日常生活支援サービスの給付から始まって、自立生活支援サービスを権利として受けられるということ、生活保護法の中に明確にすることが、現在、生活保護における自立支援が一定広がってきた中で、次の課題になりつつあります。指導指示のあり方を見直していくことと、同時に援助のシステムをつくっていくことが課題です。それは福祉事務所の中だけでできることではなく、地域でそうしたシステムやネットワークをつくっていくことになると思います。それが地域包括ケアともつながっていくのです。

時間の関係で、最後の辺りは十分な話ができませんでした。私自身の考えやイメージが固まっていなかったということもありますが、地域包括ケアシステムを作るときに、生活保護がその下支えになる、地域福祉と生活保護はお互いに補う面があるということをお話したつもりです。そうなれば、生活保護制度のイメージも変わっていくだろうというふうに思います。

ということで、現行の生活保護基準の見直しの議論において、今何が求められるのかということ、生活保護の運用の見直し、特に、自立支援を当事者主権という方向にどう変えていくのか、ということをお話させていただきました。

時間が過ぎてしまいました。早口になりましたが、御清聴ありがとうございました。

■本特別寄稿論文は、日本社会福祉学会中国・四国部会2011年度第43回大会において、基調講演をいただきました布川日佐史先生の講演録をテープ起こしし、その後布川先生に加筆修正いただいたものです。