

序章 まえがきに代えて 一真の生活保護改革はどうあるべきか

生活保護問題対策全国会議代表幹事 尾藤廣喜

東日本大震災の示したもの

2011年3月11日、東日本を襲った大震災は、死亡1万5405人、行方不明8095人、避難者9万109人という甚大で深刻な被害をもたらしています(2011年6月10日現在)。この未曾有ともいえる震災による被害は、地震に伴う家屋や道路の倒壊・火災の発生だけでなく、大津波による被害に併せ、原子力発電所の爆発と放射性物質漏れによる被害が重なって、極めて広い範囲の地域社会全体に及んでいます。そして、辛うじて一命をとりとめた被災者の中でも、多くの人々が、被災地域の避難所等で劣悪な避難生活を強いられたり、被災地を離れて全国各地に避難することを余儀なくされています。また、放射線による被害は、放射性降下物や流れ出した、あるいは、一部は意図的に排出された汚染水により、農作物、魚介類だけでなく、土壌や水という生活基盤全体に広範で深刻な汚染を招き、「残留放射線による被曝」あるいは「内部被曝」による長年月にわたる被害の発生が懸念されています。

このような震災被害の広がりの中、市民の生活を支えるセーフティネットが本当に役に立っているのだろうか、特に、最後のセーフティネットともいわれる生活保護制度が本当に機能しているのかということが改めて問われています。

本書を緊急出版する目的

ところが、今、このような要請とは正反対に、政府と自治体の財政悪化、生活保護制度利用者の増加などを理由に、生活保護制度運用の後退と改悪が検討・実施されようとしています。

厚生労働省は、政府内で現在検討中の「社会保障と税の一体改革」の一環として、2011年4月19日、「社会保障審議会生活保護基準部会」を設置し、生活保護基準の切り下げの検討に入り、部会はその後月1回のペースで開催されています。

一方、2010年10月20日には、指定都市市長会が生活保護制度について、「抜本的改革の提案」を発表しました。その内容は、1950年の現行制度の創設以来、抜本的な改革がなされておらず、生活保護制度は制度疲労を起しているとして、保護費の全額国庫負担、不正受給対策と併せて、集

中的かつ強力な就労支援を導入して、それにもかかわらず就労できない場合には、3年から5年後に生活保護の支給を改めて検討するという「有期保護」に限りなく近い制度の導入を検討すべきであるとしています。そして、厚生労働省は5月30日に、非公開で国と地方の協議会を開催して、厚生労働省政務三役と地方自治体関係者のみで制度の「改正」の協議をすすめています。そして、8月にも法改正案をとりまとめたいとしています。

このように生活保護制度は、今、保護費を削減するための制度「改革」の方向で動くのか、それとも、貧困が深刻化し、東日本大震災の未曾有の被害が広がる中で、市民の生活を支える「最後のセーフティネット」の機能を充実する方向での「改革」に向かうのかの大きな分岐点にあります。

本書は、このような状況を踏まえ、まず、貧困の実態がどうなっているのかを分析します。また、第I部の第1章では、生活保護制度を利用している当事者の方たちが、制度のあり方についてどのように考えているのかを明らかにします。そして、第2章では、指定都市市長会の「生活保護改革案」について検討します。さらに、第3章では、社会保険(第1のセーフティネット)と生活保護制度(第3のセーフティネット)の間を結ぶものとして検討され、一部実施されている「第2のセーフティネット」のあり方について検討します。

また、特別章では、震災と生活保護というテーマで、東日本大震災の中での生活保護制度の運用のあり方を示しています。

そして、第II部では、生活保護制度の現状についてのさまざまな疑問と問題点をQ&Aの形で説明します。

本書での私たちの意見は、単に、生活保護制度のあり方を理論的に解明することを目的としたものではありません。先にも述べたとおり、現在、生活保護制度は「改革」の分岐点に立っています。私たちは、本書によって、あくまでも当事者の声を中心において、生存権保障の理念の上に立ったこの国の新しい生活保護制度の姿を提案し、また、そのために私たちは何をなすべきかを皆様とともに考え、実行したいと思っています。

「貧困」・格差の拡大と深化の現状

以上の議論の前提として、私たちは、まず、この国の「貧困」・格差の拡大の現状とその深刻化の状況がどうなっているのかを検討する必要があります。そこで、以下では、その点について分析してみよう。

①非正規労働者の増加

1990年代以降、いわゆる「バブル経済」の崩壊による金融機関の不良債権処理の必要が叫ばれ、経済をはじめとして、あらゆる面で「構造改革」が推進されました。

この傾向は、特に、労働分野における「規制緩和」で目立ちました。1995年には日経連が「新時代の『日本的経営』」を表明し、雇用の流動化の必要性を強調した結果、それまで、一部の業種にのみ限定して認められていた「労働者派遣」制度が、1999年には、法「改正」され、一部の業種を除き、原則として可能となりました(ネガティブリスト化)。その結果、パートタイム、派遣労働、有期雇用などの非正規労働者が、1996年の1043万人から2008年には1793万人に急激に増加し、反面、正規労働者は、1996年の3800万人から2008年には3348万人に減少しています。そして、非正規労働者の増加は、特に、若年層と女性に顕著で、2008年には、全女性労働者のうち、実に54.2%が非正規労働者となっています。

②機能しない最低賃金

しかも、日本においては、最低賃金があまりにも低額でほとんど機能しておらず、表1のとおり、2010年の全国平均で、1時間当たりが730円(例えば、京都では、1時間当たり749円)となっています。この金額では、フルタイムで勤務しても、5都道府県で生活保護基準での最低生活にも達しない状況なのです。

③「ワーキングプア」の増加

その結果、働いても、その収入が生活保護基準に達しない「ワーキングプア」が1100万人以上にのぼると言われています。

現に、国税庁の「2009年民間給与実態統計調査」によれば、年収200万円以下の給与所得者は、2009年現在で1100万人に及ぶとされています。また、貯蓄残高ゼロの世帯の全世帯に占める割合は、1995年の7.9%から、2005年では23.8%、2010年では22.3%に高止まりしています(日銀「金融広報中央委員会」調べ)。

④相変わらず高い失業率

この間の完全失業率の推移を見ても、2009年7月に5.7%と過去最高の数字を示したものが、2010年7月でも5.2%、同年平均で5.1%と高い数字を示していましたが、その後、2011年1月4.9%、2月4.6%、3月4.6%と若干の改善傾向を見せていました。また、完全失業者の数でも、2009年8月に361万人、2010年7月に331万人、2010年12月に298万人と、若干の減少傾向

を見せていました。しかし、東日本大震災の後、2011年4月の失業率は4.7%、完全失業者数309万人と再び悪化の傾向を見せています。

⑤深刻な母子世帯の状況

中でも、母子世帯の収入状況はさらに深刻で、2005年平均年間就労収入は171万円で、約7割の世帯が、200万円未満の年収しかないとされています(厚生労働省「2005年全国母子世帯等調査結果」)。

⑥さらに広がる格差

この間、地域間格差、階層格差は、ますます大きくなってきています。

格差を示すジニ係数で見ますと、1981年は、0.35であったものが、2002年は0.498、2006年には0.526と急上昇し、格差の広がりを示しています。

また、男性の平均賃金(年間)の地方格差を見ますと、東京では2001年683万4900円(40.5歳)、2006年678万8800円(41.3歳)であるのに対し、青森では2001年417万3200円(40.3歳)、2006年378万4600円(42.6歳)(厚生労働省調べ)となっており、地方歳出の減額幅を見ても(決算、2005年度の1999年度対比)10万人規模の都市が-7.0%、5万人規模の都市で-10.9%、5000人規模の町村で-24.9%(総務省調べ)と規模の小さい市町村ほど歳出の減額幅が大きい構造となっていることがわかります。

生活保護制度利用者数の増加の状況

①生活保護制度利用者数の増加

この間、生活保護制度利用者数は増加し続けています(図1)。

2000年には107万2000人であったものが、2002年には124万3000人、2004年には142万3000人、2007年12月には155万3593人、2009年2月には163万3036人、2010年11月には197万7153人、保護率が15.5%(人口100人当たりの保護利用者数)、利用世帯数は142万6659世帯と一貫して増加しています。

しかも、このうち、稼働年齢層といわれる世代の人たちの生活保護利用者の増加が、この間、目立って増加しています(表2)。

②貧困率の国際比較

OECD諸国のデータによると、日本の全人口の相対的貧困率は、2005年発表の数字でメキシコ18.4%、トルコ17.5%、米国17.1%に次いで4位の14.9%となっており(OECD平均10.6%)、生産年齢人口の相対的貧困率では、2006年発表の数字で、米国13.7%に次ぎ、13.5%の2位となって

います。

2009年10月にOECD諸国のデータに基づいて政府がやっと発表した日本の相対的貧困率は、2007年で15.7%、同年の子どもの貧困率は、14.2%となっています。また、同じくOECD諸国のデータによりますと、65歳以上の高齢者の相対的貧困率は、2005年(平成17年)発表の数字で21.0%と、OECD諸国の平均値14%に比べて大きく上回っています。また、日本の一人親世帯の相対的貧困率は58.7%で、OECD諸国30か国中の最悪となっています。

③日本の低所得世帯数の推計

このように、貧困化が進んでいる日本において、表3のとおり、全世帯のうち低所得世帯の割合は、所得のみに着目して計算すると12.4%、資産にも着目すると4.8%となっています。そして、最低生活費未満の収入の世帯中、保護を利用している世帯の比率を所得のみに着目して計算すると15.3%、資産にも着目すると32.1%となっています。また、勤労者世帯についてみても、低所得世帯の割合は、所得のみに着目して計算すると8.3%、資産にも着目すると3.0%となっています。そして、最低生活費未満の収入の世帯中、保護を利用している世帯の比率を所得のみに着目して計算すると5.2%、資産にも着目すると13.1%となっています。

このように、日本では、政府の推計によっても、所得のみに着目して計算した場合であれ、資産にも着目して計算した場合であれ、最低生活を下回る収入の世帯のうち、現実に生活保護を利用している世帯は、多くとも32.1%、少ない場合には15.3%の世帯しかないと推定される状況にあるのです。

財政論議先行の生活保護制度改正論議

①指定都市市長会の提案の問題点

前述しましたように、貧困化が進み、結果的に低所得世帯が多くなっている日本の実態が反映して、生活保護の利用世帯が増加しているにもかかわらず、全国で最多の生活保護制度利用世帯を持つ大阪市が中心となって、指定都市市長会は生活保護制度の「改革」案を2010年10月20日に提案しています。

その内容の詳細な批判は、第1部第2章にゆずりますが、生活保護制度の「改革」を財政負担のみの議論から出発し、生活保護制度の利用者が増加していることを、危機的状況にあるとか、制度疲労を起しているとか評価したうえで、制度の「抜本的改革」に早急に着手すべきだとしているものです。

しかし、そこには、生活保護制度利用者の増加の原因が、先に数字を示しながら説明しました雇用状況の悪化や、貧困層の増加、さらには、低額な年金や雇用保険や医療保険など社会保障制度の不十分さにあることが全く無視されています。さらに、稼働年齢層の就労など自立の支援を言いながら、

「有期保護」に限りなく近い制度によって、生活保護制度から利用者を追い出す「排除の論理」にその解決策を委ねるという発想で、本当の支援になるのかという根本的な問題があります。

にもかかわらず、厚生労働省は、今、非公開で、生活保護制度の「改正」について、指定都市市長会などの地方団体との密室協議を進めようとしているのです。

②社会保障審議会生活保護基準部会の設置と検討

厚生労働省は、「社会保障と税の一体改革」の一環として、生活保護費を減額する方向で、年金・最低賃金との「整合性を図る」ことをスローガンに、社会保障審議会生活保護基準部会に生活保護基準の減額の検討を求めています。

しかし、年金・最低賃金との「整合性を図る」ためには、生活保護費の減額ではなく、基礎年金の額の引き上げ、最低賃金の額の引き上げこそが必要なはずで

さらに、厚生労働省は、生活保護基準について、低所得層の消費とのバランスから同部会で引き下げを検討してもらおうと計画していますが、その発想は貧困世帯が増加すれば増加するほど生活保護基準を引き下げて良いという歯止めのない「引き下げ」競争を招く論理ではないでしょうか。

真の生活保護改革はどうあるべきか

それでは、真の生活保護改革とは、どのような手続きと内容をめざすものであるべきでしょうか。その視点をまとめてみますと、次のような内容になります。

①当事者参加の改革論議を

制度の改革論議は、その利用者の意見を十分反映したものでなければなりません。

生活保護制度の真の改革のためには、生活保護制度利用者が参加したうえでの制度改革の検討が必要であり、密室で、指定都市市長会などの行政担当者とのみ話し合っ

て改革の中身を決定するなどとんでもない話です。

②生活保護基準論議の民主的統制を

生活保護基準は、基礎年金の給付基準、最低賃金の額との「整合性」を十分に図るものでなければなりません。そして、その内容は、憲法第25条の生存権保障の視点から、最低生活を支えるものでなければなりません。また、基準額の決定について、国会の関与を認めるなど、手続きも民主的なもの

とすべきです。

③自立支援に役立つ制度に

生活保護制度は、利用者の自立を支援するものであるべきです。そのためには、長期的な支援計画

と利用者に寄り添う支援が必要です。現在、実行されている「自立支援プログラム」や「パーソナル・サポート制度」を真に自立を支援する制度として、法制化する必要があります。

④社会保障制度、特に、第2のセーフティネットの充実と連携を

生活保護制度は、それだけでセーフティネットとして機能しているものではありません。他の社会保障制度、とりわけ、雇用保険、医療保険、年金などの充実と結び付かなければなりません。さらに、生活保護制度利用者の急増に対応するためには、社会保険と生活保護の中間を支え、生活保護制度の利用に先行して生活を支える制度としての「第2のセーフティネット」制度を改善し、恒久化すべきです。

⑤財政の議論を

生活保護制度の議論において、財政の議論は避けられない点です。しかし、その議論にあたっては、国と自治体の財政負担のあり方、生活保護制度だけに生存権保障の負荷がかかるのではなく、年金や雇用保険など他の社会保障制度を充実させることによって生活保護の財政上の負担軽減を図る、さらには、生活保護自体による地域経済への寄与についても、十分議論すべきです。

また、社会保障と税の全体のあり方からすれば、所得再分配機能を強化することがまず必要であり、そのために生活保護制度が果たしている役割を忘れてはなりません。さらに、「貧困」に陥る原因がどこにあり、そもそも誰がその克服について責任を持つべきなのかの議論を前提として、社会保障と税の財政負担のあり方が検討されなければなりません。その意味で、失業についての企業の責任など、貧困を発生させる原因となる企業や原因者の責任(原因者責任)が十分追及されなければなりません。

⑥利用し、受けやすい制度に

現在の生活保護制度は、その利用率(捕捉率)は、諸外国に比較して、極めて低い水準にあります。どんな立派な制度でも、身近で十分に利用できなければ「絵に描いた餅」にすぎません。私たちの生存権を支える大事な制度ですから、権利性をより明確にし、利用しやすい制度に改革すべきです。