

特集 貧困問題と社会福祉の役割

堀場純矢

日本では近年、経済のグローバル化による国際競争激化の名のもとに、政府・財界が一体となって進めてきた労働法制の規制緩和の結果、非正規労働者が4割に増加するとともに、相対的貧困率が16.1%（2012年）に達している。

このように貧困問題が深刻化しているにもかかわらず、それを防ぐための生活保障制度は、「すべり台社会」（湯浅誠『反貧困』岩波新書、2008）といわれるほど脆弱である。

その一方で大企業は、アベノミクスによる円安・株価の上昇などを背景として、内部留保を増大させている。とくに近年は、大企業の正社員であっても、成果主義のもとで精鋭的な働き方が求められるなかで、ブラック企業や「名ばかり管理職」「名ばかり正社員」が社会問題化するなど、雇用が劣化している。

したがって、貧困問題は一部の低所得層だけの問題ではなく、階層や問題の現れ方に差異はあっても、同じ労働者として抱えている労働・生活問題には共通性・連続性がある。

しかし、日本では「生活保護バッシング」に代表されるように、労働者のなかにも自己責任論が根強く存在している。

このようななか、安倍晋三政権は前述した状況に拍車をかけるように、逆進性の強い消費税を財源とした「社会保障・税の一体改革」のもとで、生活保護基準のひき下げ、社会保障制度改革推進法による国家責任の後退と自助原則の強調、医療・介護総合確保推進法による医療・介護の切り捨て、子ども・子育て支援新制度による保育の市場化など、社会保障・社会福祉制

度の改悪の流れを加速化させている。

そこで本特集では、貧困問題が最も集約された形で現れている社会福祉の各領域から、ケアの受け手と担い手双方の実態を明らかにしたうえで、それぞれの運動の課題を共有したい。

まず、山田壮志郎氏は膨大な貧困層の存在の一方で、政府が生活保護の機能を縮小させる制度改革を推し進める背景に、ネガティブな市民意識の広がりがあるとし、生活保護がナショナル・ミニマムであることを、広く共有することの必要性を指摘している。

井口克郎氏は、社会保障制度改革推進法が社会保障の国家責任を形骸化するとしたうえで、介護分野における制度の後退と疲弊する人々の状況をふまえて、憲法や国際人権規約の健康権の実現を目指した政策の必要性を指摘している。

田中智子氏は、障害者の家族に生じる不平等について、家計構造が知的障害者に優先的に配分されており、低位な世帯所得が家族に「二次的依存」をもたらし、「親なき後」問題に繋がっていると指摘している。

最後に筆者は、児童養護施設の調査をとおして、子ども虐待が増加した背景に親の労働・生活問題の深刻化があること、および、施設職員の労働条件は相対的に安定しているが、働き方の視点からみると問題があることを明らかにしたうえで、両者の階層性を捉えることの重要性を指摘している。

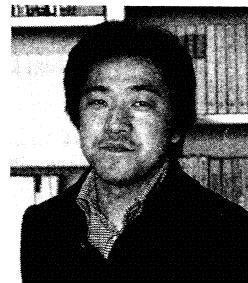
なお、今号は他の論稿も本特集に合わせたものである。ご一読いただけたら幸いである。

（ほりば・じゅんや：日本福祉大学、社会福祉学）

●特集● 貧困問題と社会福祉の役割

現代の貧困と生活保護の役割

1990年代後半からの生活保護受給者の激増は、膨大な貧困層の存在を示している。しかし政府は、生活保護のセーフティネット機能を縮小させる制度改革を推し進めている。その背景には、「バッシング報道」が象徴するように、生活保護に対するネガティブな市民意識の広がりがある。生活保護は、多くの市民の生活を底支えするナショナル・ミニマムであるという認識を、広く共有することが求められている。



山田壮志郎

はじめに

本稿に与えられた課題は、生活保護の領域における貧困問題の現状を、ケアの受け手と担い手の双方の側面から明らかにし、貧困問題の解消に向けた運動の課題を示すことである。この場合、ケアの受け手とは、いうまでもなく生活保護を受給して暮らしている人および生活保護を必要としている貧困層である。

一方、ケアの担い手としてさしあたり想定されるのは、福祉事務所に配置されて、生活保護の要否判定や受給後の自立助長のための支援にあたる、生活保護ケースワーカーであろう。しかし本稿では、生活保護におけるケアの担い手を、ケースワーカーだけでなく、市民全体にまで広げて捉えたい。

後述するように、近年、生活保護制度や受給者に対して向けられる市民の眼差しは、きわめて厳しくなっている。古くから生活保護は、諸社会サービスの中でも特にステイグマ

を帯びやすい領域として知られてきた（西尾 1994 など）¹⁾。財源を全て公費で賄う生活保護は、受給者に対して否定的な価値が与えられやすく、受給者自身も恥辱感を抱きやすい。さらに、これまでの研究では、受給者に対する否定的な価値や差別意識が、生活保護ケースワーカーやその実践過程に内在していることも指摘されてきた（岸 1963、岡部 1990 など）²⁻³⁾。

このように、市民や受給者やケースワーカーによって共有されている生活保護への否定的な価値観が、制度のあり方にも少なからぬ影響を与えていていることを踏まえると、生活保護領域におけるケアの担い手を生活保護ケースワーカーのみに限定した場合、生活保護をめぐる全体構造が狭く捉えられてしまい、運動上の課題も不十分な形でしか示すことができないと思われる。そこで本稿では、生活保護におけるケアの担い手を、ケースワーカーだけでなく、市民全体にまで広げて捉えたい。

その上で本稿では、第1に生活保護受給者をめぐる現状を、第2に生活保護に対する市民意識の現状を明らかにすることを通じて、貧困問題が拡大する現代の日本における運動上の課題を考察する。

●やまだ・そうしろう●

1976年生まれ。日本福祉大学大学院社会福祉学研究科修了、博士。所属：日本福祉大学社会福祉学部、専門：社会福祉学。著書：『ホームレス支援における就労と福祉』（明石書店、2009）ほか。

キーワード：貧困（poverty）、生活保護（public assistance）、ナショナル・ミニマム（national minimum）

1 生活保護受給者をめぐる現状

(1) 貧困拡大に伴う生活保護受給者の増加

◇生活保護受給者の動向

1990 年代後半以降、生活保護受給者が急激に増加している。生活保護の適用を食い止めようとする「水際作戦」の影響もあって、1980 年代以降、減少傾向を続けていた生活保護受給者数は、バブル経済崩壊後の長引く不況の中、1996 年から増加に転じた。さらに、2008 年のリーマン・ショック後には増加ペースが加速し、2014 年 3 月には受給者が 217 万人を超えていた（厚生労働省「被保護者調査」）。

生活保護を受給する人々は、憲法第 25 条で保障される最低限度の生活を営むことができていない人々であり、したがって生活保護受給者数の増加は、わが国における貧困の広がりを示している。

特に、世帯類型でみると「その他の世帯」の割合が高まっていることがしばしば注目される。「その他の世帯」とは、高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害者世帯のいずれにも該当しない世帯である。「その他の世帯」が被保護世帯全体に占める割合は、リーマン・ショック前の 2007 年度は 10.1% だったのが、2013 年度には 18.2% にまで増加している。

「その他の世帯」は、高齢者世帯でも障害者世帯でもないので、その増加が語られる際には、就労が可能な層の増加と同一視して捉えられることも少なくないが、「その他の世帯」の中には就労が困難な層も含まれていることに注意が必要である。とはいっても、就労が可能な層は「その他の世帯」に分類されることが多いことは事実であるため、近年における「その他の世帯」の増加は、働く貧困層（ワーキング・プア）の拡大を示す一つの指標といえよう。

◇捕捉率の低さ

このように、生活保護受給者は近年急激に増加しているが、本来であれば、さらに多くの人々が受給していてもおかしくないことも着目したい。

最低生活水準以下の所得水準にある人のうち、生活保護を受給している人の割合を捕捉率と呼ぶが、わが国の捕捉率は、研究者による推計では 10 ~ 20% 程度とするものが多い（駒村 2003 など）⁴⁾。

また、2010 年に厚生労働省が国民生活基礎調査の結果をもとに「生活保護基準未満の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合」を推計したところ 32.1% だった。つまり、生活保護受給者数は急増しているものの、その背後には 3 ~ 5 倍にも及ぶ最低生活を営めない人々が存在していると推測されるのである。

以上のように、1990 年代後半からのわが国における貧困の拡大が生活保護受給者の急増を招いているが、しかし、それでも生活保護によって支えられていない膨大な貧困層が存在している。

(2) 生活保護制度改革

◇生活保護基準の引き下げ

こうしたなか、政府は、生活保護制度の機能を縮小させるような改革を推し進めている。

たとえば、2013 年 8 月から生活保護基準が引き下げられた。この時より以前に生活保護基準が引き下げられたのは、0.9% 引き下げた 2003 年と、0.2% 引き下げた 2004 年の 2 回だけであるが、2013 年からの引き下げは、平均で 6.5%，世帯によっては最大で 10% という前代未聞の大幅な引き下げであった。

生活保護基準の引き下げは、生活保護受給者に支給される生活保護費の減額を意味するため、ただでさえ苦しい生活を送っている受給者の暮らしをさらに悪化させる。また、生活保護を受給できるかどうかの基準額が下が

るため、これから生活保護を申請する貧困層にとっては、受給へのハードルが上がることも意味する。

加えて、生活保護基準の引き下げが市民生活全体に及ぼす影響も少なくない。たとえば、低所得世帯の児童に経済的援助を行う就学援助制度の利用基準は、当該地域の生活保護基準に連動して設定されていることが少なくなっている。そのため、生活保護基準が引き下げられると、就学援助を利用できなくなる児童が現れるおそれがある。あるいは、最低賃金法第9条は、地域別最低賃金を定める際、生活保護との整合性に配慮することとしているため、生活保護基準の引き下げは、最低賃金の上昇にブレーキをかける可能性がある。

つまり生活保護基準は、単に生活保護受給者に支給される生活費の計算基礎となっているだけでなく、わが国の貧困・低所得者対策のあり方を規定するナショナル・ミニマムとして機能しているのである。したがって生活保護基準の引き下げは、この国に生きるすべての人々の健康で文化的な最低限度の生活水準が掘り崩されることを意味するといえよう。

◇生活保護法の改正

生活保護制度改革は、生活保護基準の引き下げにとどまらない。2013年12月には、改正生活保護法が成立した（村田2014）⁵⁾。

改正内容は多岐にわたるが、ポイントのみ示しておくと、第1に、生活保護の申請手続きの厳格化がはかられた。改正前の生活保護法では申請行為の成立要件は規定されておらず、口頭での申請も可能とされていた。

それに対して改正法では、特別の事情がある場合を除き、申請者は必要書類を添えて申請書を提出しなければならないとされた。「書類がないと申請は受け付けられない」というのは、生活保護の申請ができるだけ抑制しようとする「水際作戦」の常套手段だが、こう

した対応が、改正前は違法だったのが改正後は合法化されることになりかねない。

厚生労働省は、法改正後も従来の運用は変わらないと説明しているが、現場の運用がどのように変化するか、引き続き注視する必要がある。

改正法の第2のポイントは、扶養義務者に対する圧力強化がはかられたことである。改正法では、保護開始決定前に、申請者の扶養義務者に対し費用を徴収する可能性があることを警告する通知を行うことなどが規定された。

日本の民法は、諸外国に比べて扶養義務の範囲が広く、「自分が生活保護を受けると親族に迷惑をかけるかもしれない」という不安が、貧困者に生活保護申請を躊躇させ、捕捉率を低下させてきた。

今回の法改正は、民法上の扶養義務を強化するものではなく、またこれまで以上に扶養が求められるものでもないが、申請者やその扶養義務者に対する心理的圧力が強まるおそれは拭拭できない。

このような申請手続きの厳格化や扶養義務者に対する圧力強化は、生活保護を貧困者から遠ざけるおそれがあり、貧困問題への最終的なセーフティネットとしての生活保護の機能を弱体化させることに繋がりかねない。

この他にも、生活保護受給者への医療扶助の給付にあたっては可能な限り後発（ジェネリック）医薬品の使用を促すことが明記されたり、不正受給に対する罰則が強化されたりするなどの改正が行われた。総じて、今回の法改正は、生活保護受給者や生活保護を必要とする貧困層にとって厳しい内容を含んだものと評価することができよう。

このような厳しい内容の生活保護改革が推し進められた背景には、生活保護に対する市民の関心が、ネガティブな意味で高まってきたことがある。この点に関しては、生活保護

領域におけるケアの担い手の一端に関わる市民の課題と捉え、節を改めて検討したい。

2 生活保護をめぐる市民意識

(1) 生活保護に対する市民意識の変容

◇「派遣村」関心から生活保護バッシングへ

2000年代後半までは、貧困や格差の問題に対する市民の意識は相対的に同情的だった。ワーキングプアやネットカフェ難民の問題がメディアでも多く取り上げられ、2007年に北九州市で起きた、生活保護を廃止された男性が「おにぎり食べたい」と書き残して餓死した事件は多くの市民の憐憫を誘った。

特に、リーマン・ショック後の「派遣切り」によって住居を失った失業者が東京・日比谷公園に集まった「年越し派遣村」の取り組みは大きな社会的注目を集めた。貧困・格差への関心の高まりは、2009年の民主党政権の誕生を促した要因の一つといつてもよいだろう。

しかし、2010年代に入ると状況は大きく変化した。生活保護受給者が激増し、3兆円を超える生活保護費が国の財政を圧迫していることがメディアなどで問題視されるようになった。

こうした風潮に追い討ちをかけたのが、2012年に発覚した人気タレントの母親による生活保護受給問題であった。この母親の生活保護受給は、法的には何ら不正受給にあたるものではないにもかかわらず、テレビや週刊誌では不正受給であるかのような論調で母親やタレントが厳しく非難された。

この問題が発覚して以降、生活保護制度や受給者に対するバッシング報道は過熱した。水島（2012）は、生活保護に関するテレビ番組では、不正受給や「簡単に受給できる裏マニュアル」の存在、ギャンブルや飲酒、医薬品の横流しなどネガティブな情報が事実と異なる形で放送され、生活保護を受ける人は

するい人、だらしない人というステigmaがメディアによって作られたと指摘している⁶⁾。

◇不正受給に対する市民の抵抗感

生活保護をめぐる問題のうち、不正受給問題に対する市民の抵抗感はとくに強い。たしかに、2013年度における不正受給件数は約4万3000件、不正受給総額は186億9000万円に上っている（2015年3月9日「厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料」）。

しかし、同年度の被保護世帯数に占める不正受給件数の割合は約2.8%、生活保護費の総額に占める不正受給額の割合は0.5%である。いわば、97%の被保護世帯と99%の生活保護費は適正であるのだが、生活保護受給者の大半が不正受給しているというイメージをもつ市民は少なくない。

生活保護へのバッシング報道が過熱するなか、2013年4月に、兵庫県小野市で福祉給付制度適正化条例が制定された。同条例は、生活保護などの受給者は不正受給をしてはならないこと、また「給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消し、その後の生活の維持、安定向上をはかることができなくなるような事態を招いてはならない」ことを定めた。

こうした内容を条例で定めることは、生活保護受給者の中に不正受給者やギャンブルで保護費を費消する者が多いというイメージを助長するおそれがある。

さらに同条例は、市民に対して、不正受給やギャンブルによる保護費の費消等を発見したときは市に情報提供するよう求めており、生活保護受給者に対する市民からの監視の目が強まることが懸念される。

なお、バッシング報道が続くなか、生活保護の不正受給に関する通報窓口を設置した自治体が全国で相次いでいる。

そもそも、貧困問題を個人の自己責任の問

題として捉えがちな現代の社会において、生活保護受給者は自身の現状に後ろめたさを感じやすく、そのため地域社会からも孤立しやすい。近年における生活保護に対する否定的な風潮の広がりを受給者の側からみれば、常に誰かから疑いの目をかけられている心情を抱くことにつながり、受給者のスティグマや孤立をさらに深めることが懸念される。

(2) 生活保護への否定的な風潮の政策的影響

さらに重要なのは、こうした生活保護に対するネガティブな市民意識の広がりが、現実の政策動向にも少なくない影響を与えていていることである。

前述した人気タレントの母親の生活保護受給報道について、同タレントが母親の生活保護受給を「謝罪」する記者会見を開くと、この問題は当日の国会でも取り上げられた。

当時の小宮山厚生労働大臣は、答弁の中で、明らかに扶養可能と思われるケースの家庭裁判所への調停申し立て手続きの積極的活用や、扶養可能な扶養義務者への保護費の返還要請など、私的扶養の取り扱いを厳格化する仕組みを検討すると述べた（2012年5月25日、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会）。

その後、厚生労働省が社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会に示した「中間まとめ」（2012年7月）では、「国民の信頼に応えた生活保護制度を構築する」ことを基本的視点の一つに位置付けたうえで、保護基準の見直しや不正受給への罰則強化、扶養義務者が義務を果たす仕組みの検討などといった、その後の改革につながる見直しの方向性が示された。

あるいは、自民党「生活保護に関するプロジェクトチーム」の座長を務めた世耕弘成参議院議員は、自身のブログの中で、「生活保護予算の約半分が医療扶助に使われているこ

と」や「被保護世帯の約17%が稼働可能世帯と推測されること」などに「違和感を感じる」と述べ、また「年金よりも生活保護の方が高いのはおかしい」という「国民の声」が多いと述べた（2012年3月5日付「世耕日記」）。

その後、同プロジェクトチームは、生活保護給付水準の10%引き下げや生活扶助の現物給付化などを含む急進的な生活保護見直し案を取りまとめたが、その内容の一部は、2012年12月の総選挙における自民党の政権公約にも反映されることとなった。そして、総選挙に勝利した自民党が政権に復帰すると、さっそく前節で述べたような生活保護改革が実行に移されたのである。

このように、生活保護に対するネガティブな市民意識の広がりは、具体的な政策動向にも少なくない影響を与えている。

(3) 生活保護ケースワーカーの不足

もう一点、より直接的な「ケアの担い手」である生活保護ケースワーカーの置かれた状況にも触れておきたい。

社会福祉法は、福祉事務所に配置される現業員（ケースワーカー）の標準数を、市部の場合は被保護世帯80世帯につき1名と定めている。そのため、生活保護受給者が増加すると、それに見合うようにケースワーカーも増員する必要があるが、公務員をどれだけ減らしたかが首長の評価を左右するような公務員バッシングのなかで、ケースワーカーは十分に増員されず、標準数を満たしていない福祉事務所が多い。

特に、生活保護受給者の伸びが著しい都市部では深刻な状況にあり、2009年10月1日時点での標準数を満たしていない自治体は、政令指定都市の場合は全18市のうち17市、中核市では全41市のうち37市に上る（厚生労働省「平成21年福祉事務所現況調査」）。その結果、1人のケースワーカーが担当する被

保護世帯数が 100 世帯、120 世帯と増え、受給者に対する丁寧なケアが困難になっている。

こうした厳しい職場環境は、生活保護ケースワーカーを疲弊させ、仕事のやりがいを奪うことにもつながる。福祉事務所の生活保護係は「早く異動したい職場」となり、全国の生活保護ケースワーカーのうち経験年数が 1 年未満の者の割合は 25%、1 年以上 3 年未満の者の割合は 38% を占めている。加えて、社会福祉法は、ケースワーカーは社会福祉主事でなければならないとしているが、社会福祉主事資格の取得率は 74% にとどまっている。

このように、生活保護ケースワーカーは、生活保護受給者の生活を直接的に支える数少ない「ケアの担い手」であるにもかかわらず、量的にも質的にも不足している現状にある。

おわりに—運動上の課題

以上のように、今日の日本においては生活保護やその受給者に対する否定的な市民意識が広がっており、その結果、生活保護の貧困問題に対する最終的なセーフティネットとしての機能が弱体化している。この状況をどう解決していくかが運動上の課題となるだろう。

ただし、残念ながら国際的にみて日本人は貧困層の援助に消極的であることが、いくつかの調査によって明らかにされている。例えば、アメリカのピュー研究所が 2007 年に実施した国際比較によれば、「自力で生活できない人々を保護することは政府の責任か」という質問に同意した人の割合が 47 カ国中で日本が最も少なかった (Pew Research Center 2007)⁷⁾。

同様に、三菱総合研究所による調査においても、「政府は、貧しい人たちに対する援助を減らすべきだ」との意見に同意しない人の割合が、10 カ国中で日本が最も少なかった (三菱総合研究所 2012)⁸⁾。このような貧困層の

援助に対する日本人の消極的な意識が、貧困問題の解消を目指す運動の広がりを阻んでいる。

しかし筆者は、憲法第 25 条が保障する「最低限度の生活を営む権利」が、戦後 70 年にわたって、改憲論議の主要な標的になることなく守り続けられてきたことに一縷の望みを見出したい。

筆者が 2014 年に実施した、一般市民を対象にした生活保護に関する意識調査では、「不正受給への罰則を強化すべき」と考える人が 88%，「生活保護費によるギャンブルは禁止すべき」と考える人が 87% に上るなど、生活保護の厳格化を求める意見が多いことが明らかになったが、一方で、「全ての国民は最低限度の生活が保障されるべき」と考える人も 76% に上った (山田 2015)⁹⁾。

生活保護をめぐっては、他の社会福祉領域の実践者や対象者の中にもネガティブな意識を持つ人が少なくない。しかし、生活保護を単に生活保護受給者だけの問題として捉えるのではなく、幅広い市民の生活に影響するナショナル・ミニマムの問題であるという認識を共有することが、この国のセーフティネットを守ることにつながるのではないだろうか。本特集が、その一つの契機になることを期待したい。

引用文献

- 1) 西尾祐吾『貧困・ステイグマ・公的扶助—社会福祉の原点をさぐる—』(相川書房, 1994).
- 2) 岸 勇「社会福祉主事に訴える」『福祉研究』12, 22-32 (1963).
- 3) 岡部卓「公的扶助における受給者側の意識に関する一考察—生活保護実施過程を通して—」『ソーシャルワーク研究』16 (3), 179-188 (1990).
- 4) 駒村康平「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』46 (3), 107-126 (2003).
- 5) 村田悠輔「『改正』生活保護法の検討—申請権と扶養の問題を中心に」『賃金と社会保障』1613, 4-20 (2014).
- 6) Pew research Center Pew Global Attitudes Project (2007).
- 7) 水島宏明「マスコミによる生活保護報道の問題点」『間違いだらけの生活保護バッシング』(生活保護問題対策全国会議編, 明石書店, 2012) pp.68-76.
- 8) 三菱総合研究所『平成 23 年度国民意識調査報告書』(2012).
- 9) 山田壮志郎「生活保護制度に関する市民意識調査」『日本福祉大学社会福祉論集』132, 53-67 (2015).