

基調講演

「多様化する生活困窮の実態と支援の方向性」

東北福祉大学総合福祉学部 教授 阿部 裕二氏

◆古いと言われたテーマが今日のテーマに

東北福祉大学の阿部と申します。ご紹介の中で、大学で大変人気があると、とてもプレッシャーのかかる紹介があり、そうなのかなと、自分の胸に手を当てながら考えているところがあります。

今日は演題にありますように、「多様化する生活困窮の実態と支援の方向性」ということでお話をさせていただきます。その前に、今回は仙台の福祉大学から参りましたが、済生会様には本学の卒業生が何かとお世話になっておりますし、皆様方の施設、病院を含めて、いろいろなかたちで学生が実習等でお世話になっております。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。本当にありがとうございます。

それでは、今回のこのテーマですが、私の研究テーマというか専門分野・領域は、社会保障や公的扶助という分野です。これは大学のゼミからのテーマの延長線上ですが、私が大学院のとき、昭和50年代の中ぐらいから後半、昭和60年代にかけて「貧困をやっているんです」あるいは「生活保護問題をやっているんです」という話を先輩にすると、「何だ、古いなあ」と言われていたわけです。「いま頃貧困をやっているのか。いま頃そういう勉強をするのか。もう古いのではないか」ということを盛んに言われました。

ところが、いまどうなっているかということ、まさに貧困の問題、生活困窮の問題、言葉はちょっと違いますが、格差の問題がこんなに大きなテーマになっています。ということで、貧困問題や生活困窮問題は、昔から我々の生活問題の根底にずっとあったと思います。それが時代背景によって前面に出てきたり、見えにくくなったり、そういうのが、私が学生時代過ごしていた時期なのではないかと思っています。

今まさにいろいろなところで餓死の話を耳にします。これは究極的な貧困問題かもしれません。あるいは、以前、某総理大臣が「格差社会の何が悪い」とおっしゃいました。確かに、格差社会を語るのは難しいと思います。「格差」について、何を基準にして語るか、非常に難しい問題です。格差社会の背景にある、まさに貧困という問題。格差社会の前提にある貧困。それが今まさに顕在化してきているのだろう。今日これからお話する内容

は貧困の部分も入ってますが、ちょっと幅広く生活困窮という視点からお話しさせていただきたいと思います。

すごく投げやりな言い方ですが、私の務めは基調講演ということですから、比較的大きなお話をして、次のシンポジウムでシンポジストの方にそこを深めていただこうと思います。言いつばなしになる可能性があります、そのへんはどうぞご容赦いただきたいと思っています。

もう一つ、地方における生活困窮。今回は頭に「地方」が付いています。これをこの中にどうやって盛り込んで織り込んでお話ししようかと思いますが、それは具体的にシンポジストの皆様が現場で実感されている地方の問題が語られると思います。地方といっても温度差がありますが、私がここで取り上げる地方という問題の大きなテーマは、震災という部分を少し織り込んでお話しできればと思います。ですから、地方に見られる生活困窮の一つの特徴として、震災というものを今回は一つの切り口として入れ込んであります。

はじめに、これからお話しする内容は、先ほども言いました、今日的な社会問題になってきている、あるいは社会的な問題になっている「生活困窮」あるいは「生活困窮者」、細かく言うと生活困窮と生活困窮者では意味が違いますが、ひっくるめて、それらの多様な状況をご説明したいと思います。それとともに、生活困窮を抱えている皆さんが抱えている問題に、我々はいまどういう支援をしているのか、あるいはこれからどういう支援策が提案されているのか、今後の方向性はどうなっているのかということを含めながら、この1時間ばかりお話をします。

皆様もご記憶が新しいと思いますが、国会審議を通す、通さないというときに参議院選挙がありました。参議院選挙があつて廃案になったものがいくつかあります。生活保護法一部改正案が廃案になっています。あるいは生活困窮者自立支援法も廃案になっています。その話も含めて、若干お話ししたいと思っています。

◆生活困窮は経済的貧困にとどまらない

まず生活困窮とは何ぞや。生活困窮者とは何ぞや。単なる経済的貧困にとどまらないのが、最近の生活困窮の定義でもあります。絶対にこの定義というわけではないですが、いろいろな報告書で生活困窮者が語られるとき、よくこういう区別がされます。

1 番目は経済的困窮です。経済的困窮というと生活保護になりますが、生活保護を受給している方、これももちろん経済的困窮、あるいは生活保護に至る前の段階も生活困窮の

中に入れる。経済的困窮という範疇(はんちゅう)で入れるのだそうです。言うのは簡単ですが、とても難しい。

後ほど生活保護の話が詳しく聞けるとと思いますが、生活保護を本来受けられるべき人が受けていないという状況もあります。つまり捕捉率が非常に低いという問題も日本にはあります。あるいは、生活保護を受ける前の段階で、いわゆるボーダーライン層に対しての施策としては生活福祉金貸付制度などでカバーされますが、個々が非常に見えにくい。定義づけで言うのは簡単だと思います。「生活保護を受ける前の段階なんですよ」と言うのは簡単ですが、それがどうやって見えるのかとなると結構見えにくい。あるいは、生活保護が受けられるぐらい生活困窮状態なのに、実際に生活保護を受けていない。そういう方が潜在化して、顕在化してこない。そういったところも、定義づけとしては簡単ですが、実態を考えるとときには非常に難しいところかと思えます。生活困窮者が見えにくい。それが最大の問題かと思えます。

2 番目は社会的に孤立している。地域から孤立している。人とのつながりが希薄という問題もあります。それも生活困窮者の一つの枠に入る。これも難しいですね。よく孤立と孤独は違うと言います。孤立は客観的に見てわかる。一人ぼつんという。孤独というのは周りに人がいっぱいいる。たとえば家族がいる。家族がいても孤独というのはありえますよね。これは目に見えない。その人の主観的な部分に結構大きな要素がある。孤独は比較的客観的な部分、孤立は見ればわかる、つまり客観的な部分ということで、よく孤立と孤独を分けますが、ここでは社会的な孤立というのが一つの定義づけになります。

3 番目、実はここが非常に大きいと思えますが、複合的な課題を抱えている。済生会関係でいうと、先ほど病院で無料低額診療事業というのがありました。無料低額診療事業でも、いろいろ複合的な課題を抱えた方がいっぱいいらっしゃると思います。もちろん経済的に厳しい、生活保護云々というものもあるかもしれません。あるいは DV、人身取引の被害者であったり、そういう方々も無料低額診療事業の中の対象に入ってくると思います。そういう方々を含めて考えれば、生活困窮といったときに、われわれがピンと来るのは経済的困窮ですが、実際には非常に幅広い方々が生活困窮者の枠の中に入ってきます。

◆申請しなければ埋没していく

先ほども言いましたが、なかなか目に見えない。どこにいるかがわからない。どういう状態にいるかもわからない。最後のまとめでもありますが、日本のいろいろな施策は申請

主義です。自ら申請しなければそのサービスに至らない場合が多々あります。申請しなければ埋没していく。そこをどういうふうにケアしていくのか。どういう支援が必要なのか。よく「相談事業を拡大しなければいけない」と言います。とてもいいことだと思いますが、相談に来なければわからないわけです。では、地域のニーズをどうやって掘り起こすのか、だれが掘り起こすのか。そういう具体的な話になると、大きな課題がいっぱい出てくるのだらうと思います。この段階で「これで終わります」と言っている話ですが、これが生活困窮者の一通りの定義づけになります。

「貧困とは何か」もそうですが、わかるようでわからない話はいっぱいあって、生活困窮者といっても、だれが生活困窮者なのか、ピンと来ない。貧困とは何ですかといったときにも同じようにピンと来ない。ですから、まずは定義づけのようなものを最初にさせていただきました。

◆人口構成が変化し、現役世代が縮小

ここから若干周辺的な話になりますが、生活困窮者がいたときに、いまなぜ生活困窮者支援が必要なのか、その背景的な部分を少し確認したいと思います。

はじめに、これは“耳にタコイカ”ができるぐらい沢山聞いている話だと思いますが、人口構成の変化です。少子化も問題かもしれませんが、ここには高齢化にピントを合わせます。高齢化が進んでいる。現役世代の人口規模が縮小してきています。高齢化が進んで、少子化が進んで、人口規模がだんだん小さくなってきた。日本はすでに人口が減少してきています。東北もこれから急激に人口が減少すると言われている。その中で高齢化も進んでくる。そうすると、どうしても経済規模としてはマイナスの影響が出てくるのではないのでしょうか。

高齢世代の相対的増加について。少子化、高齢化が進みますから、高齢世代が相対的に増加してくる。あるいは過疎化が進展してくる。過疎化が進展してくると、地域コミュニティの維持が困難になります。後ほど震災のお話をしますが、街ごとコミュニティが崩壊するという現実には今回は直面するわけです。つまり、コミュニティの崩壊、維持が困難になるということが人口構成の変化からも言える。あるいは、今回の震災の被害の一つとして言えるところになります。

◆65歳以上が2年で8ポイント増加

プリントでは小さかったかもしれませんが、これが日本の人口高齢化の現状で、平成24年10月1日現在の数字です。65歳以上の人口の割合が24・1%。その中でも前期高齢者、後期高齢者で分けますと、前期高齢者のほうが若干多いですが、ほとんど同じぐらいの数字です。女性に関しては、75歳以上の後期高齢者の割合のほうが高くなっているというのが全国平均です。これが2年前、平成23年と比較すると、全体で8ポイントぐらい増加している。これが日本の少子高齢化の全体的な現状です。

これはプリントにはありませんが、都道府県別高齢化率、平成13年のものがありましたのでピックアップしました。こっちは平成32年、もうちょっとしたらということです。この高齢化率を比較すると、山形が27・6%、全国で5番目に高齢化率が高い。一番目が秋田で約30%。これが平成32年になると、順番は下がりますが、山形は32・8%で11位、そのとき秋田が36・5%で1位になります。私は今回宮城から来ています。宮城の順位がいま39位で22・4%、平成32年で28・8%、40位ということで、高齢化率が比較的低い。それでも全国を見ておわかりのように、高齢化率はこれからかなり高まることが予測されます。これは古い推計値なのでいまこの数字が当たっているかどうかはわかりませんが、こういう数値が示されていて、都道府県でこれだけ格差があるということです。

とはいっても、これも山形県の平均ですから、市町村の平均だと絶対にこぼこが出てきます。日本で一番高齢化率の低い市町村は浦安だと言われています。東京ディズニーランドは、浦安、千葉にあるのに東京ディズニーランドとよく言いますが、そこが高齢化率が一番低く10%あるかないかかもしれません。一番高い市町村は夕張で、あそこは高齢化率40%ぐらいではないかと言われます。

市レベルで見ても10~40%ぐらいの格差が出てきます。それを平均化するとこんな数字になってくる。この数字がこの地域の高齢化率を正しく表しているかという、あくまでも平均でしかないわけですから、実際は最少の行政区域によってはかなりのでこぼこが出てくる。ですから、生活困窮の表れ方も地域ごとにかなりでこぼこが出てくると思います。あとからお話しますが、三世同居があるから、貧困がなかなか見えにくいという現実も出てくるかもしれないというちょっと飛躍した話です。

◆雇用形態が多様化し非正規が増加

大学に所属していると、いま大学4年生あるいは3年生が就活に必死になっています。

とすると、経済問題、経済構造あるいは就業構造というのは、大学の教員にとってもすごく興味深いというか、われわれが直面する課題でもあります。

構造的な景気低迷。長期的な失業者が非常に多くなってきている。若い人の失業者も増えてきている。しかも、ニート・フリーターも増えてきている。そういう意味では、失業状況、あるいは、無業・無職という方々が多くなってきている。また、雇用形態が多様化して非正規労働者が増大してきています。

私のところにも求人が送られてきますが、私は手持ちがあまりありません。先ほど人気があると言われましたが、人気があるのであればゼミ生もいっぱいいるだろうと思います。しかし、どうもゼミ生が来なくて、1学年1人、多くて5人ぐらいです。非常にやりやすいのですが、どうも厳しいという評価があるらしく、あまり来てくれない。余計な話ですが（笑）。

そういうゼミ生の就活を見てもかなり苦労しているようです。あるいは、正規の働き方をしたいけれど、希望する求人は臨時でしかこない。私のところに来る求人票で、たとえば保育士とあったとき、臨時職員という募集も来ます。なので、雇用形態が多様化していることはしていますが、非正規労働者もいまはかなり増えてきている。サラリーパーソンとして働いている約40%は非正規だそうです。サラリーマン、サラリーウーマン、サラリーパーソンとして働いている約4割は非正規労働者ということです。

今までは、社会保障が前提とする労働者は正規労働者でした。ところが、これだけ非正規労働者が増えてくると、社会保障に入れないというか、周辺の労働者がすごく多くなってきました。失業しても、そもそも雇用保険に入っていない人も少なくないわけです。失業したから雇用保険である一定期間は経済的な補償がなされるとよく言われますが、周辺的な方々がいっぱい出てくる、あるいは非正規労働者がいっぱい出てくると、そもそも雇用保険の外の方々に、それ自体が適用にならないということになります。それで生活困窮というパターンも少なくないわけです。

ということで、経済問題、雇用の多様化というのは、生活困窮の実態を語るうえで結構大きな背景にあると思われれます。

非正規労働者が増えると、低賃金、あるいは能力開発の機会が置き去りにされます。その結果、職業キャリアを築けない。正規労働にもなかなか入れない。結果的に結婚ができない。その結果、少子化の一因になる。そういう流れが説明できるという分析もされています。ですから、経済構造や就業構造の変化も少子化の一因にあるそうです。あくまでも

一因になります。

◆非正規は必ずしも悪くはないが

これは非正規雇用労働者の男女比です。女性の方は、サラリーパーソンとして働いている方の5割以上が非正規労働、男性の場合は2割弱が非正規労働です。長期傾向を見てもおわかりのように、だんだんと上がってきている。右肩上がりに増加していると思われる。

この数字を出すと、だから非正規労働はだめだという批判が出てしまいます。ある議員さんのお話を聞くと、だから非正規労働をなくして、正規労働に全部転換すべきではないかとおっしゃる方もいます。でも、それも極端なのかなと思う。非正規労働というのは、ある意味で職業の選択肢というか働き方の選択肢を増やすことにもなると思います。ですから、自分は働きたいというパターンの中に非正規労働はありうると思う。

ところが、世帯主、つまり生計の維持者として正規労働で働きたいのだけどその場がなくて、やむをえずパートタイム、アルバイトで食いつなぐという場合には問題になるだろうと思います。ですから、非正規労働のすべてがだめなのではなく、世帯主として、あるいは生計維持者として正規労働で働きたい、しっかりと給料をもらいたい、生活ができるだけの給料を獲得したい、なのにその場がなくてやむをえず非正規労働で食いつなぐしかないという意味での非正規労働はやはり問題だろう。表現が難しいですが、非正規労働だからだめだと言っているわけではないということです。

◆核家族が減少している

もう一つは世帯構造の変化で核家族の減少です。最近では横並びです。全体的に言うと、単身世帯が増えたり、一人親世帯が増え続けています。

これは都道府県別に見た世帯構造別世帯数の構成割合および平均世帯人員です。この下にもっとありますが、主に東北、関東がわかればよいと思って切りました。紫が単独世帯です。山形を見ますと非常に少ない。福井とほぼ同じぐらいの低さです。核家族世帯が山形はこれぐらいです。皆さんおわかりのように、三世代世帯は山形が飛び抜けています。山形が日本で一番三世代同居率が高い県という評価もあります。その他の世帯が青ということで、世帯平均人員を見ますと、山形は3・16人でこの中ではナンバーワンです。一番下まで見ていないので何とも言えませんが、この中では一番高い割合を示している。です

から、山形の一つの特徴として、三世代世帯が多い、あるいは割合が高いと言われます。

これは平成 22 年国税調査です。山形 21・5%、5 世帯に 1 世帯は三世代同居ということで全国 1 位です。東北は福島が 6 番目、岩手が 7 番目、青森が 12 番目、宮城が 17 番目で、三世代同居率が比較的高い。これが山形、ある意味で東北の一つの特徴なのかなと思います。

市町村別では寒川町が 42・9%、山形市が一番低いそうです。圏域別では最上が約 30% で一番高い。すみません。全然地理感がないので、どこを言っているのかさっぱりわかりませんが、そういうふう地域ごとでかなり差がある。高いところでは 42% を超える、低いところでは 12% ぐらいということで、これも格差が大きいということになります。格差というか、差がある。これが前振りですが、生活困窮者を語るうえで周近的な状況を簡単にご説明しました。

◆6 人に 1 人は「相対的貧困」

生活困窮、あるいは生活困窮者の現状ということで、最初に数字を追いかけます。よく「相対的貧困」という話を聞きます。最近はあまり触れられなくなってしまいましたが、いまから 2~3 年前は新聞にもずいぶん出ました。日本の相対的貧困は世界の中でも非常に高い。先進国ではアメリカに次いで 2 番目に高いという話がありました。これがこの数字ですが、16%と言われます。

これはどういうことかということ、国民一人ひとりの可処分所得の中央値 220~230 万の半分にも満たない人の割合、これを相対的貧困と言うそうです。国民を所得別に並べて、真ん中ぐらいの所得が 220~230 万だそうですが、その真ん中の所得の半分に満たない人の割合。数字だけの話ですが、それが相対的貧困。日本は 16%ということは 6 人に 1 人、つまり 1 億 2000 万人いるとすると、約 2000 万人が半分に満たない 112 万円以下で暮らしていることになります。つまり、日本人の 6 人に 1 人は相対的貧困という数字です。ということで、日本は貧困化が進んでいると言われます。

ただし、これは評価がすごく難しい。高齢化が進めば進むほど、この率が高まると言われます。どうしてかということ、高齢化してくると退職していきます。退職すると、再就職しなければ無職になります。無職の世帯の方が多くなって、年金で生活される方が多くなると、どうしても相対的貧困率は高くなると言われます。おわかりいただけますか。毎月、月給ではなくて年金生活になると、年金そのものは給料よりは下がってくるでしょう。そ

ういう方々がこれから増えてくる、あるいはいままでも増えてきましたから、高齢化が進めばこの率は高まるということもありえます。ですから、この数字だけを取って、日本の貧困化がすごく進んでいるというのはどうなのか。しかも、この数字には資産、財産が入りません。土地は自分のもの、家は自分のもの、預貯金をいっぱい持っていますというのが入らない数字ですから、なおさらこの数字だけで貧困を語るのはリスクがあると思います。

ただ、皆さん仕事をされていて、そうはいつでもやっぱり生活困窮者の人は増えているという実感はあると思います。ですから、この数字どおりに受け取れないところがある一方で、でもやっぱり増えているのではないかという実感はお持ちだろうと思います。これがよく出てくる、経済的貧困を測るときの相対的貧困の数字の意味です。

この折れ線グラフは子どもの貧困率でもあります。貧困の世帯にいる子どもの数も多い。15・7、14・6、だいたい15%が子どもの貧困率としてよく出てきます。親の貧困、子どもの貧困。子どもの貧困は次の世代の貧困につながるということで、貧困を語るときには、子どもの貧困をいかに断絶していくか、いかに連鎖を切っていくか。そういうこともこれからの生活困窮者支援としては必要なだろうと思います。

◆稼働世帯の生活保護が増加

あとから生活保護の具体的な細かいお話がありますので、ここでは数字だけです。これが世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移、全国です。平成15年と今年の4月の概数が出ていましたので比較してみました。

平成15年、生活保護を受けている世帯は約100万世帯弱。これが10年後、50万世帯増えて150万世帯を超えています。割合としては、高齢者世帯の割合はさほど変わりません。母子世帯の割合は1ポイントぐらい減っています。傷病・障害者世帯の割合は少し減ってきました。その他の世帯の割合が10ポイントぐらい増えた。その他の世帯というのは、いわゆる稼働能力のある世帯が多く入ってきます。つまり、働く能力のある世帯が比較的多く入ってきたということです。

ご存じの方は大勢いらっしゃると思いますが、生活保護が始まる理由は、いままでのデータでいうと圧倒的に傷病でした。世帯主の傷病が圧倒的に多かった。ところが、最近のデータを見ると、若干のポイントの差ですがひっくり返りました。何が一番かという、稼働収入の減少です。つまり、働いて得た賃金が減少してしまった。あるいは失ってしま

った。それが、若干のポイントですが1位になっています。

これを山形に置き換えるとどうなるか、そこまではわかりませんが、全国的な傾向として、いままでは傷病を切り口として生活保護を受給していましたが、最近は稼働収入が減少、あるいは稼働収入を喪失したのために生活保護の受給がなされるように少し変わってきました。その結果として、生活保護を受けている世帯の構造で、その他の世帯が10ポイントぐらい増えてきたということだろうと思います。

◆東日本大震災における生活困窮状態

ここで補論として、つまり経済的な困窮のプラスアルファとして東日本大震災における生活困窮状態を一つ取り上げたいと思います。

失業に目を向けました。震災翌日の3月12日からその年の10月16日までに、雇用保険の適用になるための離職票の交付を受けた労働者の方が、岩手・宮城・福島の被災3県で約18万人いました。前の年がだいたい10万人だと言われます。ですから、単純計算すると約8万人弱の人が震災関連による失業と予測されました。

さらに、今回の震災は農漁業従事者、あるいは中小企業事業主、商店主の方も職場、ご自宅を含めて流されました。そういう方々を含めると、すごく大ざっぱな推計しかないですが、14万人から20万人が仕事を失った可能性があると言われた。これは生活保護受給者が激増するのではないかという予測がありました。その結果どうだったか、データを整理してまとめるとこうなりました。

3月11日に震災がありました。3月から翌年の3月まで約1年ちょっと、厚生労働省のデータの一部分を引っ張ってまとめたのを見ますと、3月は相談件数が990件、実際の申請件数が365件、開始件数が209件。前がないのですが、増えました。一番多かったのが4月です。ここで激増しました。われわれは数字の予測はなかなかできないのですが、これからもっと増えるのではないかという予測を立てました。なぜ増えるのか。雇用保険の適用にならない人が多く仕事を失いましたので、雇用保険から基本手当やさまざまな手当金を受ける方々ではない方々が職を失ったとき、生活保護という部分に行くのではないかという予測をしたからです。

◆“絆”があったから激増しなかった？

ところが、予想以上に増えなかったというのが私の印象でした。なぜ増えなかったの

しょうか。推測ですが、先ほど三世代同居の話がありましたが、それも含めて、結構絆(きずな)があったのかなと感じました。つまり親戚関係からさまざまな援助を受けられたか、あるいはひょっとしたら生活保護だけは受けたくないと思って我慢したか、我慢ではないが自給自足的に乗り越えることができたか。漁業関係者であれば、流されましたが、簡単に魚を捕ったり、野菜をつかって自給自足的に賄えたのではないのでしょうか。

そういうことで家族関係、親戚関係の絆で援助を受けられたのだと思います。あるいは、世間体を含めて、生活保護だけは受けたくないと思って我慢したか、自給自足的にカバーできたかです。実態調査はまだできていませんので、そこは予測でしかないわけですが、私が思ったほど増えてはいなかったというのが実感です。ある意味、地域性があるのかもしれない。

これは生活保護開始世帯の類型別世帯数と構成比、これも1年間です。圧倒的、5割近くがその他の世帯です。つまり稼働能力を持った世帯が生活保護を受けたということです。一般的な生活保護受給世帯は高齢者世帯が圧倒的に多いですが、震災関係であればその他の世帯の割合が非常に多かったというのも特徴になります。

◆社会的孤立が進行

次は社会的孤立です。血縁、地縁、社縁がだんだん薄れてきたということで、NHKのドキュメント番組で「無縁社会」ということで取り上げられましたが、こういうことが最近では社会的孤立の中で特に言われてきている。

血縁。世帯構造が変化して、単身あるいはひとり親世帯が増加してきている。地縁。いわゆる地域コミュニティの維持が困難になってきている。社縁。失業者や非正規労働者が増加してきて、そこでの人間関係が希薄になってきた。いい悪いはべつにして、これらの縁が希薄になって孤立化、場合によっては主観的ですが孤独化というものが進んでいるのではないかと。

家族、地域、職場との関係性。私も胸の痛いところがありますが、別居の親または子どもと、電話での世間話やお互いの家への訪問をしているか否か。ここに図がありますが、10%の人が「あまりしていない」あるいは「まったくしていない」「ほとんどしていない」と答えています。

②が隣近所の人との交流。つまり地域との関係性。図で見ると②になりますが、地域との関係性が脆弱(ぜいじゃく)と言われる人が4割、「あまり交流していない」「ほとんどし

ていない」という人が4割を占める。

職場。仕事関係の人との交流。職場との関係性。「あまりありません」「ほとんどしていません」というのが③で41%を超えます。4割以上の方が、職場との関係性が弱いというアンケート結果が出ています。

④は家族、地域、職場、つまり①～③のいずれの人々とも関係性がほとんどない、重複的な人が3%いる。いろいろな方々と関係性が切れている人が3%ぐらいいらっしゃる。1個1個見ればでこぼこはありますが、そういう意味では、日本の中で社会的孤立がかなり深まりつつあることがここでもおわかりかと思います。

もちろんこれは全数調査ではなく、ある一定部分での人数の調査ですから、これで日本のすべてを語っているわけではないのは当然ですが、地域との関係性、家族、職場との関係性がこれだけ弱くなってきているということがこの中で示されている。これは「一人ひとりを包摂する社会」の会合の資料になっています。

◆「やっぱりお金は大事」

複合的課題、重複的な課題。お金がない。授業でこんなことを言うと、学生から大ひんしゅくを買いますが、やっぱりお金は大事、やっぱりお金だよねと言います。これは本音です。お金がすべてではもちろんない。でも、お金がなければいろいろな問題が出てくる。そもそもお金がなければ生活できません。生活できないだけではなく、パワーレス・ボイスレス、要求する力がない、申請する力もない。あるいは、恥・自己評価が低くなってくる。非難・軽蔑、社会関係から排除される。ですから、お金がない、生活資源が不足するということがいろいろな問題に関係してくる。ひょっとしたら、お金の切れ目が健康の切れ目かもしれませんし、お金の切れ目がいろいろな意味での縁の切れ目になる可能性がある。そういう意味でお金は大事だと思います。だから、どうやってわれわれはお金を稼ぐのか、学生の皆さんはやっぱり考えたほうが良いということを行います。そう言うと、社会福祉で言うような話ではないのではないかという批判を受けますが、やっぱり経済部分は根底にあると思います。

やっぱり生活困窮、特に経済的困窮の方は健康的格差が非常に大きくなります。そして、健康格差は将来の寿命格差になります。そういう追跡データがある。つまり、経済的に困窮の方は将来的には平均寿命が短くなるというのが、データの的にも証明されているところです。

もう一つ、『子どもの貧困白書』というのがある、そこに出ていたものをちょっとだけ修正して載せました。経済的困難さがいろいろな分野に波及、いろいろな問題を生ずる。子どもの貧困がいろいろな問題を抱えて、若者、大人、次の世代の貧困ということでグルグル回ってくる。ですから、子どもの貧困というものを複合的な負の連鎖と見て、これをいかに断ち切るか。そういうこともこれからも生活困窮者支援としては大きなポイントになろうかと思います。

◆家族を介護する社員へのハラスメント

これから顕在化しつつある新たな生活困窮問題。家族を介護する社員へのハラスメントが少し顕在化されてきました。仕事をしながら介護をしている人が仕事を追われようとしている。職場からのいろいろなプレッシャーによって仕事を追われる、仕事の配置転換をさせられるなどの問題が出てきました。働きながら介護をする人にこれからどういう支援が必要になるか。

ここにあるように、無職で介護をしている人は266万人いらっしゃるそうです。働きながら介護をしている人は290万人いらっしゃるそうです。働きながら介護をしているうち、働き盛りの人が約6割を占める。そのうち4割が男性と言われます。

例えば、介護をするために仕事を辞めます。仕事を辞めて介護をしたけれど、介護されていた方がお亡くなり介護をしていた人が再就職しようかと思うと、再就職先がなかなか見つからなくなる。介護をしている人は中高年、40、50、60代になっている。そういう方々が再就職を目指そうといったとき、労働市場は門戸が開かれていず、非常に狭い。そこで生活困窮状態という可能性が出てくるわけです。これもこれからの生活困窮問題として顕在化してくるのではないかと思います。

これは、先程申し上げました40、50、60代が多くなっているという数字です。働いている人全体に占める割合として1割程度かもしれませんが、それでも無視できない数字になりつつあります。

◆触法障害者支援はこれから？

もう一つは、触法障害者の方の支援です。地域で触法障害者の方が生活できない。本人の問題、仕事がない、住む場所がない、適切な支援がない、身元引受人がない、地域で独立して生活できる資金がない。ないないづくしが書かれていますが、こういう問題が、

罪を犯してしまった障害者の方が社会に復帰したときに抱える問題です。ですから、どうしても社会で生活しにくくなって、また罪を犯して矯正施設に入る。そういうことの繰り返しという問題もあります。新しいといえば新しい問題ですし、昔からあるといえば昔からある問題になります。

これはなかなか難しい。最近ですと、矯正施設、たとえば刑務所なら刑務所に福祉の専門家を配置するというのもやっています。あるいは、司法関係者に対してそういうレクチャーをする機会もいろいろなところでされているようです。この対策に関してはこれから本腰が入ってくるのではないかと思います。

◆生活保護の捕捉率は20%

支援策に関しては先ほどもお話ししましたが、無料低額診療事業ももちろんあります。あるいは生活福祉資金貸付金制度ももちろんあります。これは生活保護が生活困窮者、特に経済的困窮者に対する主な支援策として実施されました。捕捉率が20%と言われます。つまり8割の人が漏れているのではないかと。2割の人が生活保護を受けていて、残りの8割の人は本来受けられるのに受けられていない。そういう意味です。そういう数字で捕捉率20%になります。

自治体とハローワークが一体となった就労支援も行われてきています。この達成状況や率が同時に書かれています。あるいは、自治体独自で就労支援をやっています。横浜市を事例で挙げましたが、就労率60%という実績を挙げています。

居住の確保、住むところの確保として住宅支援給付というものも行われている。このへんは実際にやっている制度ですからざっと流します。

所得の低い人にお金を貸し付けるというグリーンコープのような試みもあるそうです。貸し倒れ率があまりなく、回収率が非常に高いという評価もあります。

子どもに対する支援としては学習支援をいろいろなところで行っていること。子どもの貧困の連鎖を断ち切るということになります。あるいは、若者への就労支援としてサポートステーションを展開しています。いま簡単にお話ししましたが、これは実際にやっている施策です。

ここで解決すべき問題と制度との関係性ということで、ちょっと抽象的な話になるかもしれませんが、冒頭のお話にもありましたようにいろいろな制度があるわけです。生活保護もあれば、いろいろな制度がある。ただ、制度があればいいかというと、そうではない

というお話が先ほどありました。

◆支援策が縦割りになっている

何があるかという、対象が縦割りになっているということです。

たとえば高齢者であれば高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、母子および寡婦福祉など、あくまでも対象者別に縦割りになっているのが、いまわれわれの社会にある制度・政策だと思います。しかし、いま見ていただいたように、一人の人がいろいろな問題を抱え込んでいるわけです。重複問題を抱え込んでいる。とすると、縦割りの制度になかなかジャストフィットしません。

たとえば、罪を犯してしまった障害を持った方であれば、罪を犯したということで入所すれば犯罪者の中での支援になる。出てくれば一般市民ということで、ある意味福祉の対象からはずれる可能性があります。そうすると、この人はいろいろな問題を抱えてはいるわけですが、制度の狭間に置かれてしまう。そういう問題が出てきますので、対象者別、対象者カテゴリー、つまり対象者範囲に限界があるのではないか。縦割りでどうしても隙間が空いてしまうのではないかという問題です。

生活困窮者顕在化と潜在化です。生活困窮者がどこにいて、どれだけいて、どのような支援を必要としているのか、それがよく目に見えない。生活困窮者は、どの機関に、だれに、どのような支援を求めているのか。それもよくわからない。万が一わかったとしても、敷居が高くてなかなか行けない。そういう問題がここに隠れていると思います。だから、制度があればそれでいいのか、施策があればそれでいいのかというと、そうではなくて、その制度自体の仕組みであったり、その制度とニーズを持っている人をどうやって結び付けていくか、どうやってそのニーズを掘り起こすか。それがこれから課せられた大きな課題になると思います。

新たな生活困窮者支援策として、生活保護法の改正法案がいま審議されようとしている、あるいはされています。基本的になるべく就労支援をしていこうではないかということが一つあります。これもあとから詳しい話がありますのでざっくりですが、就労支援をしていこうではないかという取り組みが一つです。

それから、不正・不適正受給対策を強化する。このへんで、引き締めにつながるのではないかという反対が結構ありますが、こういう不正受給の対策が取られようとしている。

医療扶助の適正化をこれから生活保護の中でしっかりやっていこうということで、生活

保護の改正がこれからなされようとしている。それに対して賛否両論出てきます。

◆対象者を問わず相談に乗る

生活困窮者自立支援法です。これは簡単な概要です。この支援法では包括的な相談支援を一番強調しているのではないかと。相談の重要性を強調している。ここでの相談は包括的です。さっきカテゴリー別と言いました。高齢者は高齢者、障害者は障害者というカテゴリー別を言いましたが、ここでは対象者を問わない。だから、高齢者であろうが、障害を持っている人であろうが、総合的、包括的に相談に乗りますよと。そういう意味で、ここを一番強調しているのではないかと考えています。

今後、山形もモデル事業として指定されていますので、事業が進みつつあると思います。10月からモデル事業が進んでいますので、今後どういう成果が出るか、非常に楽しみなところですね。残念ながら宮城はモデル事業がないのですが、いい悪いは別です。

これが全体像です。生活困窮者対策として最後の砦である生活保護をしっかりとするのは当然。その間にある第2のセーフティネットとして、生活困窮者対策をしっかりとやろうではないかという方向性の中で、いま出てきた包括的な相談機関を設けて、さまざまな事業を展開することになるだろうと思います。これも言うのは簡単ですが。

あと、特徴と課題ということで、いま言いました包括的な相談事業をやっていきましょうと。ただ、その場合、人材の育成や機関の整備という課題が出てくるのは当然です。下に色別で付けておいたのは、モデル事業でやっているところの事例です。あとから具体的にご覧いただきたいと思います。

相談事業の中で就労訓練事業、いわゆる中間的就労をやっていますというモデル事業を釧路市の事例として挙げておきました。

あるいは住宅手当。住宅支援給付を法定化しようとしてこれからなっていくと思います。また、任意事業でさまざまな事業をこれから展開します。ただ、ここでポイントになるのは、任意事業だとたぶん地域間格差が出てきます。できるところ、できないところ、資源が多いところ、少ないところで、地域間でかなりでこぼこが出てくる。

そして、総合的な相談と包括的かつ伴走型支援。支援としては最終的にここかなと思いますが、だれかが寄り添ってくれているという安心感が最後は必要なのだろうと思います。それがあれば、社会的孤立や孤独という部分もかなり改善されていくだろう。つまり伴走型というのがポイントかなと。伴走だから走る必要はない。歩いてもいいのですが、横に

寄り添う人がいる、この人に相談できるという人がいる、この人に頼れるという人がいる、それだけで支援としては全然違って来るだろう。経済的にお金を支給すればいいという簡単な問題でなくなりつつある。複合的な課題を抱えた方がいっぱいいますので、こういう包括的、あるいは伴走的な支援というのはたしかに必要なのだろうと思います。

◆被災後、ニーズは変わってきている

最後のまとめの部分でもありますが、震災の生活困窮問題です。被災直後、発災直後は命を救済する、食糧を提供する、住む場所を確保する、ある意味で一律的な対応でよかったと思います。ところが、最近は仮設であったり、みなし仮設であったり、その中で個別のニーズに対応しなければいけなくなる。ということは、かなり個別の支援という部分に最近は変わってきた。あるいは変えなければいけないし、現場では変わってきている。

いままでであれば、こちらがサービスを提供する。相手は提供される。いまは個別のニーズに対応するということで、サービスを提供するだけではなくて、このサービスがその人の生活にどういう意味があるのか、その人にとってこのサービスはどういう意味があるのかということで、その人が主体となって位置づけられる。つまり当事者主体という視点で、これからの生活困窮者支援としては重要な視点かと思います。これが2番目です。

◆団体の連携が生活困窮のポイントに

3番目。あとのシンポジウムに投げるわけですが、さまざまな支援、先ほど地域間格差があるではないかというお話をしました。たしかに地域の中でいろいろな資源がある。その資源を組み合わせながら生活困窮者支援をせざるをえないと思います。そのノウハウを持っているのは、私はやはり社協だと思います。そういう社協の今後果たすべき役割。あるいは、今回お邪魔している社会福祉法人、あるいはNPO。これは地域によってかなりでこぼこがありますが、そういう資源の組み合わせ、連携がこれからの生活困窮を語るうえでは非常に大きなポイントになるかと思います。

最後に、こんなことを言うのはすごく無責任な話ですが、解決の方程式はないだろうと考えます。これをやれば解決するというのはないのではないのでしょうか。

ただし、個別性が非常に高いですから、いろいろな事例、いろいろな実践を積み上げて、そこからある程度のルールが見えてくるとと思います。そのルールを見ながら、また実践に基づいてこのルールを若干修正していく。ですから、このケースはこれをやれば絶対に解

決できるというのではない。しかし、いろいろな実践の積み上げによって一つのルールが出てくる。そのルールに従って実践する。でも、そのルールからはずれた部分に関してはまた積み上げる。そういう意味ではいろいろな選択肢を用意しておく。そういう作業がこれから積み上げられていく必要があるかと思います。

◆生活保護の前段階の整備が必要

こんなことを言いながら、私が一番言いたいのは、生活困窮者支援も大事ですが、生活困窮を生まない仕組みをどうやってつくるかだと思います。それももう一つ車の両輪として必要だろうと思います。生活保護を受けるべき人が80%漏れているではないかという話がありました。では、8割の人は本当に生活保護を受けるべきなのか。介護保険がもう少しこうであれば、もっと年金がこうであれば。本当であれば年金で救済されるはずなのにこっちに来てしまっている。介護保険が未成熟だからこっちに来てしまっている。そういう意味では、第1のセーフティネットのあり方をもっと考える必要があるだろうと思います。そこでカバーしきれないところが第2、そこでカバーしきれないところが第3です。

湯浅誠さんから言わせれば、刑務所がラストセーフティネットになっている。それは本当はまずい話、あってはならない話ですから、本当の意味で生活保護がセーフティネットになるためにも、第1のセーフティネット、第2のセーフティネットをきちんと整備する必要があるだろう。生活困窮者支援を片方の車輪だとすると、もう一つの車輪は第1、第2のセーフティネットをきちんとやることにあると思います。そういう両方の車輪によって、生活困窮者の支援というものを考える必要があるだろう。そうでなければ後手後手だけだと思います。

欲張って資料をつくりすぎたものですから、説明のつかないところが若干ありました。あとはシンポジウムでの個別のお話に委ねるとして、非常に大きな話で恐縮でしたが、このへんで私のお話を終了させていただきたいと思います。