

# ニュースレター

## 「試考錯語：全ての者の〈生〉の無条件の肯定へ——『生活保護制度』改革をさぐる」(10/2/21)での論議から

### □「生活保護制度」の現状を点検する——韓国「国民基礎生活保障法」との比較から

2010年2月21日(日)、アンラーニング09後半期の第3回として、表記のような学習会を行いました。今回の学習会では、03年から韓国で施行されている新「国民基礎生活保障法」にも触れながら、この国の生活保護制度の現状と問題点がレジメに沿って報告されました。以下、その報告の要旨を紹介します。

この国の貧しい社会保障・福祉の最大の被害者は子どもたちだということを、まず、私たちは、しっかりと認識する必要があります。OECD(経済協力開発機構)に加盟する26の「先進国」の内、日本の「家族関連社会支出の対GDP割合」は下から4番目(OECD04年統計)という国際的にも低いレベルです。更に驚くべきことには、「政府の所得移転の効果」を見ると、「政府の介入後の貧困率」が、「政府の介入前の貧困率」よりも高くなる(OECD05年統計)という結果が出ていますが、つまり、この国の貧困層は税金を取られていながら、社会保障・福祉による所得の再分配を通じた貧困の緩和がなされていないということです。

福祉事務所の職員が、生活保護制度の申請前の段階で圧力をかけて生活保護の受給をあきらめさせようとする、いわゆる「水際作戦」によって、制度の利用が非常に狭められています。その結果として、現在、この国の生活保護受給者の66%が高齢者で、傷病・傷害世帯が27・5%であるのに対して、母子世帯は2%、その他の世帯は4・5%に過ぎません。そのように、稼働年齢層、とりわけ、その中でも20代～30代の人たちが生活保護制度の利用から閉め出されています。そのことは、最近、社会的に広く認識されるようになってきていますが、「水際作戦」の最大の被害者は、そのような制度からの排除に対して抗議の声をあげることができないし、そもそも、生活保護制度があることさえも知らない存在、つまり、稼働年齢世代の子どもたちなのではないでしょうか。

母子家庭の貧困率は、80年代の半ばから絶えず上昇し続け、現在50%を超えています。それにも関わらず、85年では母子家庭の生活保護率が22・5%だったのに対して、05年の母子家庭の生活保護率は13・1%まで下がっています。「水際作戦」によって窓口で追い返された母子家庭の母親がその後、どうなってしまうのか、生活保護の担当者はどこまで真剣に考えているのでしょうか。結局、パートのかけもちなどしながら、何とか生活費を得ることができたとしても、そのようなぎりぎりの生活がネグレクト・暴力といった児童虐待につながったり、母親が子どもと向き合う時間が取れないことで、子どもが非行に走ってしまうといったケースがたくさん生じています。

日本の自治体・政府関係者は、生活保護受給者の増加をどう食い止めるか、また、生活保護受給

者という立場に甘んじて制度から「退出」しようとしなない受給者をどうするかに頭を痛めているようです。しかし、本当は話は逆で、生活保護費の水準以下、もしくはそれと大差のないような低収入で生活している人たちに対して、公的なサポートがほとんど行われずに放置されている、この国の現状こそが問題なのではないでしょうか。

そのようなこの国の生活保護制度のあり方との対比の意味で、韓国の新「国民基礎生活保障法」について紹介したいと思います。同法の旧法では、65歳以上の老弱者や、18歳未満の児童、妊産婦、疾病者・障害者といった稼働能力のない人たちが対象でしたが、法の改正後は、野宿者への支援も含めて、稼働年齢層も制度の対象とされています。新「国民基礎生活保障法」の成立の背景には、一つには、90年代後半に、国際通貨危機によって韓国で大量に失業者が発生したということがあります。韓国では90年代から都市開発が活発化しましたが、キリスト教系の社会運動グループや学生活動家などを中心に、再開発の犠牲となる都市貧困層の居住権・生存権を守る運動が取り込まれ、それが後に更に大きな市民の連帯会議を誕生させました。そのような運動の高揚が、盧武鉉（ノ・テウ）政権を生み出した「参与連帯」運動にまで発展していきました。そのことも、新「国民基礎生活保障法」が生み出された大きな背景としてあります。

07年12月で、同法での被保護者全体の内、所帯類型上で稼働能力のある「一般」に分類されている層が被保護者全体の36・4%を占めることから分かるように、「ワーキングプア」層も含めて救済するための制度になっています。同法の規定では、障害者や長期療養者、妊産婦など稼働能力が無い人たちを除く18歳以上60歳以下の年齢層は「条件付き受給者」とされ、生計給付を受ける条件として、「自活に必要な事業」に参加することが義務付けられています。「自活に必要な事業」には、職業訓練や、「職業安定機関が提示する事業への就職」の他、NPOが運営する「自活後見機関」や「自活共同体」の事業や、「勤労意欲または能力の維持のためのボランティア」といった、必ずしも賃労働とは限らない「福祉的就労」と言っていようなものも含まれています。このように、新「国民基礎生活保障法」は、稼働年齢層や「ワーキングプア」層も排除しない一方で、それらの「条件付き受給者」は「自活に必要な事業」への参加が義務付けられているという意味で明らかにワークフェア的な制度であり、ある意味では運動側と政府側との「妥協」の産物だと言えるでしょう。

## □日弁連や全国知事会は生活保護制度について何を「提言」しているのか

以上の報告と併せて、今回の学習会では、日弁連や全国知事会・市長会が、今後の生活保護制度のあり方をめぐって、どのような提言を行っているのかについても報告が行われました。

06年の「日弁連人権擁護大会」で、日弁連は、「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」を採択し、貧困問題に取り組むことを宣言しています。その後も、日弁連は貧困問題をめぐる論議を重ね、08年11月に「生活保護改正要綱」を発表しています。

同「改正要綱」での日弁連の提言は、①申請時の「水際作戦」を防ぐ、②権利性を明確にする、③保護基準の決定を民主的にコントロールする、④「ワーキングプア」層に対する積極的な支援、という4点に大きくまとめることができます。具体的には、生活保護の申請書の窓口を設置することの義務化や、権利性をより明確にするために「生活保護法」を「生活保障法」と改め、「保護」という呼び方に替えて「保障」や「給付」とすること、「母子加算」・「老齢加算」の復活などを提言しています。併せて、生活保護費の全額を国庫負担とすることや、ケースワーカーの担当人数の削減なども提言しています。

一方、全国知事会・市長会の「新たなセーフティーネット検討会」も、『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」という副題の、「新たなセーフティーネットの提案」を、06年10月に発表しています。同「提案」では、この間の「ワーキングプア」層の拡大や、フルに働いても生活保護基準額以下の収入しか得られないという現状では「貧困の連鎖」を断ち切られないという現状を踏まえて、福祉部門と労働委部門との連携・協働体制の確立や、「ボーダーライン層への生活保護

への移行防止策」のための公的サポートが必要だとしています。また、同「提案」では、高齢者層への対応は金銭給付を、稼働年齢層には就労・自立支援に重点を置くことを提言しています。

かつて、厚労省と全国知事会・市長会との間で、国75%・地方25%という生活保護費の国側の負担割合を減らすかどうかをめぐる「攻防」があり、最終的に現在の負担割合を変更しないという方向で決着しました。そのような生活保護費を減らしたいという国の政策への「妥協案」として、同「提案」では、稼働年齢世帯に向けた、5年間という期間制限を伴った「有期保護制度」を提言しています。

このように、全国知事会・市長会は、「ワーキングプア」層の拡大の中で生活保護制度の利用が拡大せざるを得ない必然性を彼らなりに認識しつつ、生活保護費の増加をいかに防ぐかということに腐心していることがうかがえます。

## □「フリートーク」での論議から

以上のような報告に引き続いて行われた「フリートーク」では、この国の生活保護制度の現状や問題点をどのように考えるのかをめぐって、活発な質疑応答や意見交換が行われました。以下、そこで主な論議を紹介します。

韓国の新「国民基礎生活保障法」では、公的機関や行政組織だけではなく、「自活後見機関」や「自活共同体」が重要な役割を担っているということが大きな特色になっていますが、この国でも、少しずつではあれ、そうしたNPOや当事者支援組織による支援・救済活動が行われるようになってきています。そのような団体・組織の積極的な取り組みによって、「生の困難」を抱える人々への支援・救済がより幅広く行われるようになることは、間違いなく、当事者自身にとっては望ましいことでしょう。しかし、そのことは同時に、そうしたNPO的な団体・組織の活動に政府や自治体行政の側が依存して、「生の保障」を公的に整備する努力をしないですませてしまうという二面性をもつのではないかという意見が、今回の「フリートーク」の中で出されていました。

今回の「フリートーク」では、生産協同組合といった、利潤の追求よりも人間がこの社会の中で生きることを支えることに重点を置く事業体が、ヨーロッパ諸国では「社会的企業」と呼ばれて、幅広く認知されているという指摘がありました。この場合の「社会的」(social)という言葉は、単にあるがままの社会の現状を指すものというよりも、むしろ、「福祉的」というニュアンスや、市場原理ではない「共」的な価値観に立つものといった意味合いをもつものです。「生の保障」に関わるNPO・運動グループが貧弱な「セーフティーネット」の「穴埋め」という役割に押し込められないためにも、賃労働によって生きることが不可能な一部の人々を救済するといった雇用社会の「残余」ではなく、このような意味で「社会的」(social)なものとして、つまり、人間の「生・老・病・死」を共同で支え合うための「場」としての社会を創り出す営みとして、生活保護も含めたこの国の社会保障・福祉を改めてどのように組み立ててなおすのかが、私たちに問われているように思います。

今回の学習会の報告では、日本の生活保護制度とは異なり、稼働年齢層を制度から排除しない、韓国の新「国民基礎生活保障法」が高く評価されていました。しかし、日本の生活保護法自体には、稼働年齢層を制度の対象にしないということはどこにも明記されてはいません。また、新「国民基礎生活保障法」にあるような、稼働年齢層は給付を受ける際に「自活に必要な事業」に参加することが義務付けられるといった制約もありません。そういった点で、日本の生活保護制度は、少なくとも法のレベルでは、韓国の制度よりも、「無条件の生の保障」ということに近いものであると言えるでしょう。そのように、「必要即応」・「無差別平等」の原則を掲げる生活保護法の理念と、「水際作戦」や、生活保護を受給させた上で「稼働能力」を活用していないという名目ですぐに保護を打ち切る「硫黄島作戦」に現れているような、実際の生活保護制度の運用の排他的な実態との限りなく大きなギャップをどのように捉えたらいいのかという問いかけが、「フリートーク」の中でありました。

旧生活保護法では、「勤労の意思のない者」や「勤労を怠る者」、「素行不良の者」は、要保護の状

態にあっても保護の対象にしないという「欠格条項」がありましたが、現行の生活保護法では、欠格条項によって保護の対象者が制限されることのないように、それを無くしたという経緯があります。しかし、現実には、生活保護受給者に対して富山も含めてほとんどの福祉事務所は、「とにかくどんな仕事でも見つけて働いて、『自立』する努力をしろ。さもなければ、生活保護を打ち切るぞ」といった、「就労攻撃」をすることだけに終始しているのが現状です。そのような意味では、現行法では撤廃されたはずの欠格条項が、制度の運用上の「不文律」となって残り続けているという発言が、今回の「フリートーク」で出されていました。

数年前から、厚労省は、仕事に就いて経済的に自立するという「就労自立」だけではなく、自分自身の健康への配慮や生活の管理といった「日常生活自立」や、人間関係や地域社会とのつながりの回復といった「社会生活自立」も含めた3つの「自立」を唱えるようになっていきます。日弁連の「生活保護改正要綱」でも、「自立」ということを単に「就労自立」だけに限定するのではなく、「日常生活自立」や日常生活等の「自立訓練」も含むものとして、法に盛り込むことを提言しています。しかし、どれだけ拡大解釈してみても、「自立」という言葉を使う限り、他人に頼らずに生きることに価値を置くことになってしまうという意味では向こう側の「土俵」に否応なくのせられてしまうことだし、他から支援・援助を受けない代わりに干渉も受けないことが「自主・自立」だというネオリベ的な価値観を拒否できない。そのような意味で、私たちは「自立」という言葉を使うことを本当に止めてみたらいいのではないかとこの発言が、今回の参加者から出ていました。

また、その発言を受けて、『自立』ではなく、他人に遠慮なく頼って生きることができるところこそが価値だと言いたい」という意見も、出されていました。そのように、人は安んじて他人に頼って生きていいのだということが、先ほど言ったような意味で「社会的」(social)ということの、私たちなりのイメージではないかと思えます。そういった視点に立てば、私たちにとって「貧困」の問題とは、生きる上で必要な収入を得ることができないことだという以前に、人間の「生・老・病・死」を共同で包摂する「社会的」なものが、衰弱し、すっかりやせ細ってしまうことだと捉えてもいいのではないのでしょうか。

今回の「フリートーク」の中で、人間を生活保護を受ける以外に生きていく術がないという状態にまで突き落とすという「排除」の暴力を、社会のマジョリティーの側にいる私たちが行使してしまったことに対する責任や「謝罪」の意味でも、そうした人たちの「生の保障」のために生活保護が与えられてしかるべきではないか、という発言がありました。また、日弁連が権利性を明確にするために、「生活保護」ではなく、「生活保障」という名称へと改めることを提言していることに対して、そのことによって逆に、この社会の中で間違いなく人間が生きがたさに追いやられて、「保護」を必要とせざるを得ない状態に陥るとい現実が曖昧にされてしまうのではないかと、この意見が出されていました。

日弁連の「生活保護改正要綱」では、この間の「反貧困」運動の中で論議されてきた生活保護制度の運用実態への批判がそれなりに反映されているように思います。しかし、そこで提言されているように、生存権の享受のために生活保護制度をもっと多くの人々に利用し易いものにしていこうというだけでは、多くの人々にとっては職を失うことがそのまま住居を失うことであり、文字通り、生命の危険につながるという過酷な状況が、単に制度の利用し易さや手続き上の問題へ矮小化されてしまうという危うさを免れ得ないように思います。そのような意味で、私たちが、生活保護制度の現状や問題点を考えるということは、「水際作戦」や、「硫黄島作戦」といった制度の利用からの排除だけではなく、多くの人たちを生活保護という最後の「セーフティーネット」しか残されていないような状況に追い込むところまで、私たちマジョリティーの側が「社会的排除」という暴力を日常的に生み出しているという構造それ自体を問うということでもあるはずで。

人間が単なる「資源」・「消耗品」として酷使され、用済みになれば容赦なく「廃棄」されるという、「社会無き社会」と言わざるを得ないこの国のあり方を、私たちは「社会的」なものを改めて豊かに創り出すことを通じて、どのように組み立てなおすのか。生活保護制度の現状を問うということは、そのような「問い」にまで踏みこむことであるということ、私たちが今回の学習会での論議を通じて、確かめることができたのではないかと感じています。