

生活保護受給者に対する自立支援の新たな試み

—大阪市西成区の事例を参考に—

松本 淳

大阪市立大学大学院経済学研究科准教授

増加し続ける生活保護受給者

2016年6月1日、厚生労働省は、同年3月に生活保護を受給した世帯が163万5,393世帯となり、過去最高を記録したと発表した。世帯類型別にみると、高齢者世帯の増加が目立ち、全体に対する割合は50.8%と初めて全体の半数を超えた。さらに厚生労働省は、単身の高齢者世帯が増加傾向にあることも指摘している¹。しかし、こうしたニュースにはさほど驚かなくなりました。バブル経済の崩壊以前は生活保護受給者数と景気にはある程度の関係性がみられた。つまり、景気回復とともに生活保護受給者数は減り、景気後退とともに生活保護受給者数が増加するという関係である。しかし、今はこうした関係性はみられない。生活保護受給者数は増え続けており、すでに構造的な問題になっていることを物語っている。筆者は生活保護

受給者の増加は日本の社会が危機に陥っているというシグナルであると考えている。したがって、シグナルである生活保護費をいたずらに引き下げるような対策をしても、かえって社会を混乱させるだけであるとする。なぜこのような状況に陥ってしまったのか、また今の社会保障制度の何が問題であるのかを冷静にみなければならぬと考えている。

社会保険に偏重する日本の社会保障制度

日本は社会保障の規模について、ながらく「小さな福祉国家である」と言われてきた。エスピン・アンデルセンも日本は「自由主義」と「保守主義」の「雑種」であるという表現を使っていた²。しかし、現状の日本はもはや「小さな福祉国家」ではない。2009年時点の日本の公的社會支出の対GDP比は22.2%と0.1%ポイント差ながらもOECD平均を上回っている。さらに年金と医療に絞ってみると15.9%であり、この数値はフィンランド、スウェーデンをも上回っているのである。さらに特徴的であるのは日本の年金と医療の社会保障全体に占める割合で71.8%にも上る。このように、日本の社会保障はもはや小さいとはいえない。しかも、年金と医療という主要な社会保険の規模はもはや小さくはなく、しかも構成としてかなり偏った状態であるといえる。

こうした実情が社会保障財政にも影響を及ぼしている。日本の社会保障関係費、つまり税金は社会

まつもと あつし

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門分野は、財政学。大阪市立大学経済学部助手、大阪市立大学経済学研究科助教授を経て、2007年より現職。

著書に『日本が直面する財政問題』（共著、八千代出版、1999年）、『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン—』（共著、岩波書店、2006年）、『自治体セーフティネット—地域と自治体ができること—』（共著、公人社、2014年）など。

保障制度のどの分野に充てられているのだろうか。それは、上述の状況からも推測できるように、年金・医療・介護の社会保険制度に対する費用に充てられている。しかも社会保障関係費に占める年金医療介護保険給付費の占める割合は年々増大しつつあり、2014年度で73.9%にも及んでいる。つまり、「今の社会保障制度」を守ろうと考えるのであれば、税の多くのを社会保険制度へ投入しなければならないのである。税・社会保障制度の一体改革において、消費税の増税分を社会保障に使う、しかもそのうちの多くが「社会保障の安定」のために使うと説明しているのが象徴的である。

従来の生活保障機能の多様化・弱体化

このような状況のなか、日本の生活保障の前提条件が明らかに大きく変化している³。具体的には、家族・地域・企業のあり方である。都市部だけではなく地方においても、人と人とのつながりの希薄化が叫ばれるようになって久しくなっている。また、核家族化の進行という局面を過ぎ単身世帯の急増という状況が顕著になっており、今後も単身世帯の増加が見込まれている。単身世帯の増加は、家族機能の低下という事態にとどまらずに、家族機能の停止に近い状況をも生む可能性が考えられる。とくに高齢期に入ったの単身世帯で地域とのつながりを失ってしまった場合、孤独や孤立という状況が起こってしまう。また企業は、経済のグローバル化の進展に対応し、国際競争力をつけるためにも企業内福祉やいわゆる日本的経営といわれる終身雇用制度や年功序列型の賃金体系などの見直しなどを迫られてきた。そうした結果の表れの一つとして、雇用形態の多様化、とりわけ非正規雇用者が急増し、低賃金・不安定・未熟練など様々な問題が指摘されている。

こうした家族・地域・企業といった日本型の生活保障機能が急速に変容・多様化するなかで、社会保障制度が年金・医療を中心とする社会保険制度に偏っているために、そこから漏れ落ちた者の多くが生活保護に陥ってしまっているのが現状だと

いえる。

排除・分断を生む「今の社会保障制度」

さらに「今の社会保障制度」は深刻な問題を抱えている。それは、「今の社会保障制度」が国民を排除する、あるいは分断する道具になってしまっているという深刻な問題である。たとえば、日本のジニ係数の改善についてみると、税による再分配はごく僅かです。ほとんどが社会保障による改善により説明できる。しかし、この格差改善を年齢階層別にみるとほとんどは65歳以上の高齢層における改善であり、若年層での改善はあまりみられない。「今の社会保障制度」が年金・医療という「人生の後半期」における保障に偏っているからである。こうした事実もあり、「今の社会保障」は若年世代と老年世代という世代間の対立を生む道具となってしまう。また例えば、現在の年金は社会保険制度であるから保険料の拠出があることが年金受給の条件となる。しかし基礎年金には保険料以外に財源の半分として税が投入されている。その税のなかには消費税収も含まれる。消費税は保険料を払った者であろうと保険料が未納の者であろうと消費する限りは税の負担者となる。しかし、保険料が未納の消費税負担者は保険料未納という事実により年金受給からは排除されることになる。「今の社会保障制度」が国民を排除する例である。

大阪市西成区のひと花プロジェクトの概要

上記のような問題に対して簡単に答えを見出すことは難しい。そこで、ここでは唐突にみえるかもしれないが、大阪市西成区で行われているひと花プロジェクト⁴をみていきたいと思う。なぜこのプロジェクトに注目すべきであるかは後述する。

ひと花プロジェクトは「西成特区構想」のかけ声のもと2013年7月に事業が開始された。プロジェクトの実際の実施主体はNPO法人釜ヶ崎支援機構を中心とする5つのNPO法人である。この5つのNPO法人の連合体が西成区からの委託を受け

る形で、場所・資金・情報などの提供を受けながら活動を行っている。支援の対象者はあいらん地域内に居住していること、単身世帯であること、65歳以上であること、生活保護を受給していること、とかなり限定されたものとなっている。

ひと花プロジェクトの事業目的は支援対象者の生きがいをつくること、そして地域とのつながりをつくることである。それまでのあいらん対策でとられていたような指導体制の強化を図るような「北風の」な対応ではなく、一人一人の困難の原因に目を向けて改善していく「太陽的」な対応を特徴としている。

ひと花センターと呼ばれる「居場所」を利用者に提供すると同時に、様々なプログラムを用意している⁵。例えば、公園・公共施設・周辺地区の清掃といった地域活動、演劇・詩・音楽などの表現活動、料理・刺繍などのレクリエーション、農作業などの体験学習、といった社会参加プログラムがある。さらには自転車のリサイクル・資料スキャニング作業などの就労体験プログラム、あるいは同意のもと生活保護と一緒に管理して出金や貯蓄の計画を立てる金銭管理プログラムもある。

ひと花プロジェクトの効果

参加利用者は以上のようなプログラムに対しておおむね満足しており、自身の考え方や健康状態についても前向きに考えるようになっている。ひと花プロジェクトの効果については毎年度報告される『ひと花プロジェクト事業報告書』に多様な形として報告されている。本稿ではそのなかでも稲田(2015)の調査報告の結果に基づいて、筆者が興味深いと思った点を紹介する。稲田(2015)は、プログラムを継続的に行ったことによる利用者の変化をみるために「常用」と「常用外」とに分けてアンケートをとっている⁶。

その結果のうち興味を引いた結果の一つは、つながりの欠如を要因ごとに分けて行ったアンケート結果である。その結果によると、「常用外」は近隣や困りごとを相談できる人がいるかないかで、つ

ながりが保たれているか否かが決まる大きな要因となっている。つまり、自分の身近な場所・関係でのつながり度合いが大きいということである⁷。一方で、「常用」は身近な場所・関係だけではなく、地域活動での人とのつながりがあるかないかによって、自身のつながりが保たれているか否かということが大きく左右される、ということである。このように、自分自身の身近な場所・関係だけではなく、地域での他者とのつながりの重要性を指摘しているのである。

もう一つ興味深い結果がある。それはひと花プログラム利用後の変化の段階についてである。「常用」であろうと「常用外」であろうとプログラムに参加することで徐々に満足度は上がっていく。ただし、その内容が「常用」と「常用外」とでは違いがある。「常用外」はプログラムに参加することで、「自身の食事や健康に気をつけるようになった」「物事を前向きに捉えられるようになった」など、自身の内向きの変化を強く感じ取っている。一方で「常用」は「新たな友人や知人ができた」「人の役に立つことや社会へ貢献したい気持ちが出てきた」など、自身の外へ向いた変化を強く感じ取っている。

つまり、人間の気持ちの変化には一定の時間を必要とし、まずは内向きの変化から捉えなおし、その後自身の外向きの変化へと移っていく。地域への参加や他者への貢献などはいきなり起こるものではなく、自身の内側と向き合った後に外向きの気持ちが醸成されていくということである。

ひと花プロジェクトに注目したのはなぜか

以上、本稿の流れとして唐突感もあったかもしれないが、最後になぜ筆者がこのひと花プロジェクトに着目したのかを述べようと思う。

第一に、冒頭でも述べたように、現在の日本は構造的に生活保護に陥る者が増加している。しかもその約半数は高齢者世帯である。また生活保護には至らなくとも単身の高齢者世帯の増加は現在でもみられるし、今後さらなる増加が予測されている。また今後の日本、とりわけ都市部においては後期高齢者の増大は様々な課題を引き起こすことが考え

られる。こうしたこれからの日本の課題をある意味では西成区が先取りしていると考えられるかもしれない。もちろん、西成区が日本はもとより大阪市においても独特な歴史があり、また特殊性を持ち合わせているため必ずしも参考にはならないという指摘は十分に考えられる⁸。それでも独特な地域とはいえ、単身・高齢・生活保護受給という多くの困難をかかえた者への支援のあり方を考える際には大切な要素が含まれていると考える。

第二に、ひと花プロジェクトが参加利用者の自立支援にとどまらず（考えによっては自立支援をより進めるためにも）、他者や地域とのつながりづくりの必要性・重要性を示していることである。上述したように、「今の社会保障制度」の大きな課題の一つは制度自体が排除や分断を生む道具となってしまうことである。こうした難問をいかに解決していくかは大事な視点となる。様々な立場からの意見を交わすことはとても大事な作業である。そのうえで「今の社会保障」だけに頼らない様々な取り組みが行われることが大切であると考え。

第三に、「公助」と「自助」の二項対立をいかに乗り越えていくかという課題に応えるヒントがひと花プロジェクトにはあると考えている点である。昨今、社会保障に限らず新たな試みを政府（行政）が行う場合に財源確保の困難が指摘される。また政府（行政）が行うと非効率であるという指摘も多々ある。そして、こうした指摘の先には「自助」「自己責任」を強調する議論が待っている場合が多い。もちろん、今回事例として挙げたひと花プロジェクトを手放して推奨しているわけではない。NPOに委託すればよいという簡単な問題ではないし、委託を行ったとしても財源確保やその事業評価の問題は常に付きまとうことは留意しておきたい。

しかしやはり最後に述べておきたいことがある。私たちはこの「政府か市場か」「官か民か」という類の単純な二項対立を乗り越え、「共助」のあり方を改めて考える時期にきているということである。■

《注》

- 1 厚生労働省「被保護者調査 結果の概要（平成28年3月分概数）」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/03-01.pdf>）。
- 2 G. エスピン-アンデルセン著 岡澤憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年。
- 3 税制調査会（2015）は、近年の家族・世帯の状況の変化、働き方の変化などを豊富な資料をもとに分析している。そこでも、高齢者を中心に単身世帯の急増、非正規雇用者の生活困難な状況を指摘している。
- 4 正式名称は「西成区単身高齢生活保護受給者の社会的つながりづくり事業」という。本稿では通称であるひと花プロジェクトと表記する。
- 5 最近では、支援団体が用意したプログラム以外にも自主的に活動する者も現れている。たとえば、利用者の有志が「ひと花笑劇団」という劇団を立ち上げ、地域外にも出ていき、上演も行っている。
- 6 継続的にプログラムに参加している者を「常用」、一度は参加したが、その後に参加しなくなった者を「常用外」と定義し、両者へのアンケート調査を行っている。
- 7 この調査結果では、同時に、「常用外」が行きつけのお店・公園・図書館など一人で移動し一人で過ごす場所があるうちは孤独や孤立をあまり感じないが、お金や健康状態が損なわれた際に孤立の度合いが一気に高まる危険性を指摘している。
- 8 さらに、支援対象者を限定していることや、生活保護に陥る以前での対応の必要性という指摘もあるであろう。支援者はもちろん、こうした指摘もあることは認識しており、たとえば、支援のための条件を少しずつ緩和していこうという意識はある。

《参考文献》

- G. エスピン-アンデルセン [岡澤憲英・宮本太郎監訳]（2011）『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房。
- 稲田七海（2015）「2014年度ひと花プロジェクト調査報告」『ひと花プロジェクト事業報告書2014』。
- 厚生労働省「被保護者調査 結果の概要（平成28年3月分概数）」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/03-01.pdf>）。
- 松本淳（2015）「税と社会保障制度の関連を問う—基礎年金制度と消費税との関連を中心に—」『明大商学論叢』第97巻第2号、pp.63-77。
- 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」（平成27年11月13日）（<http://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/seiri271113.html>）。