

「福祉政策の 再設計」

成城大学経済学部 油井ゼミ 2年 Aパート

瀬古 亮輔

浅野 彩

浅見 卓哉

伊藤 晃

江尻 昌邦

黒木 健太郎

益田 恭瑛

森 啓輝

<目次>

序章	はじめに ～論題解釈～	P 3
第一章	社会保障とは	P 4
1-1	社会保障の概要	
1-2	公的扶助制度の重要性	
1-3	「少子高齢社会における貧困」の説明	
第二章	若年層貧困	P 9
2-1	生活保護制度のしくみ	
2-2	生活保護制度の実態	
2-3	高齢化の影響を受ける生活保護制度	
2-4	行き場のない若年貧困層	
2-5	生活保護のさらなる問題	
2-6	新たな社会不安	
第三章	高齢者貧困	P 15
3-1	事件の詳細	
3-2	無届け老人ホームの問題	
3-3	浮き彫りになる高齢者の実態	
第四章 (EX)	公的扶助の男女差別	P 19
4-1	公認された男女差別	
4-2	児童扶養手当	
4-3	父子家庭が不利な理由	
4-4	父子家庭の不安	
第五章	これからの社会保障 ～私たちが設計する社会保障～	P 23
5-1	若年層貧困支援の政策提言	
5-2	高齢者貧困支援の政策提言	
5-3	財源の仕組みの提案	
5-4	(EX) 児童扶養手当等の政策提言	
5-5	私たちが描く未来	
終章	終わりに	P 32
参考文献・URL	リスト	P 34

序章 はじめに ~論題解釈~

現在、日本社会が少子高齢化、家族形態の変化、経済成長の鈍化などにより大きく変化しているなかで、これまで前提としていた条件が失われつつあり、社会が大きく変わろうとしている。そのなかで、福祉政策の中核ともいえる、社会保障制度が本来の機能を果たせなくなっている。

そもそも社会保障の本来の目的は、所得稼得能力が低下したり、疫病にかかったりするリスクを社会全体で分散することであった。しかし、それらのリスクは高齢時に集中するため、社会保障は事実上現役世代から高齢世代への所得移転の装置として機能する。こうした状況は、人口が順調に拡大する世界では問題にならなかった。しかし、人口が一転して減少しはじめると、現行の社会保障制度は世代間格差の拡大という問題を引き起こす。世代間格差の過剰な拡大は、社会保障制度の意義を「社会連帯」という理由だけでは人々に納得してもらえないようにしてしまう。

これまでの社会保障制度は、順調な人口増加とそれが可能にする中程度以上の経済成長、そしてそれを支える各種の経済システムときわめて整合的な形で機能してきた。しかし、その裏返しとして、少子高齢化という人口動態が進むと、社会保障制度の抜本的な見直しが必要となる。

そこで本論文では、少子高齢社会に対応した社会保障制度について論じていく。そして、社会保障制度の中でも、特に優先的に見直さなければならない公的扶助制度に焦点を当てる。つまり少子高齢化の影響により生じた公的扶助制度の問題からくる、若年層、高齢者への貧困支援という2つについて、その現状を分析し、政策を提言していく。

第一章 社会保障とは

1-1 社会保障の概要

社会保障制度は、日本国憲法第 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（生存権）」等を根拠にした制度である。内容は、国民全体が生活していく過程で直面する様々な生活上の問題、例えば疾病、障害、死亡、老齢等に対して、貧困の予防や生活の安定を目的とし、所得や医療の保護、社会福祉サービスの提供が行われる。

日本の社会保障制度は戦後から急速に発展してきているが、当時は戦争の影響である孤児、戦傷病者、戦死者の遺族への保障、対策が緊急課題であったこともあり、これらの生活に困窮する者への救済を目的として社会保障が位置づけられていた。やがて高度経済成長時代に入り、国民の生活水準は向上することになる。それに伴って社会保障に対するニーズもこれまでとは変化し、高度産業化によるリスク、問題点の保障が必要となってきた。今日では、生活の維持は基本的には国民の自助努力であり、老齢や疾病、失業など、生活の維持が困難な場合には国家責任によって国民の生活を保障するという性格のものになっている。

社会保障制度は大きく分類すると、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療に分けられる。その中で中核的存在となっているのが「社会保険」である。社会保険は一定の事故に対する保険給付で、経済的保障という機能を果たしている。

すなわち、保険給付に必要な資金をあらかじめ制度加入者の拠出（保険料など）によって準備しておき、病気、負傷、身体の障害、死亡、老齢、失業などの保険事故が発生した場合に、保険給付を行うことにより、制度加入者やその家族の生活を保障していこうというものである。

この保険制度は、個人では対処できない場合における「セーフティネット」として、公的な仕組みによって、給付やサービスを保障することが目的の制度である。

日本の社会保険の種類は年金、医療保険、介護保険、労災保険、雇用保険がある。

また、公的扶助も社会保険とともに社会保障制度の大きな柱の一つである。日本では、生活保護制度が典型的な公的扶助制度である。国等の公的機関が主体となって、一般租税を財源にして、貧困者に最低限の生活を保障するために行う経済的援助である。

生活保護の給付は、次の 8 つの扶助に分かれている。

- ・生活扶助（衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの）
- ・教育扶助（義務教育に伴って必要な教科書、その他の学用品等）
- ・住宅扶助（住居の提供、家屋の補修費）
- ・医療扶助（診察、薬剤又は治療材料、医学的処置、手術その他の治療等）
- ・介護扶助（高齢者に対する居住介護、福祉用具、住宅改修、施設介護等）

- ・ 出産扶助（出産に必要な費用）
- ・ 生業扶助（生業に必要な資金、器具、技能の習得等）
- ・ 葬祭扶助（葬祭に必要な経費）

この中で保護の対象となる世帯が必要とするものが行われる。

以上が社会保障制度の全体的な概要である。

1-2 公的扶助制度の重要性

日本の社会保障制度は、社会保険が中心であり、これを全国民に拡大させた。日本は保険に頼りすぎているのではないか、私たちはそう思う。雇用者や国民を強制的に加入させる仕組みは、先ほど述べた通り、雇用保険、医療保険、年金保険、介護保険など多岐にわたる。

しかし、それらは保険である以上、保険料収入と支出を均衡させなくてはならず、全ての人々をカバーするのが難しくなる可能性がある。さらに、日本はかなりの税金を保険財源に投入しているが、それでも収支を安定させるのが難しい。

保険給付には、保険料を一定期間以上支払うなど給付の条件がある。また、雇用保険や年金では、高い保険料を支払える高賃金者ほど給付額が高くなる。つまり、高賃金で長く勤めた人ほど保険料給付費が高くなり、転職を繰り返したり、保険料の支払いが少なかったりした場合には保険給付額が少なくなる。場合によっては条件を満たせず、支払い対象にならないこともある。

また、保険制度は現在の年金制度のように、賦課方式であると、少子高齢化の影響を受ける。つまり、受給者である高齢者が増え、保険料を支払う現役世代が減少するため、制度がうまく機能しなくなるのである。このようにして、保険制度からこぼれ落ちる人が、どうしても出てきてしまうのである。

そこで、保険からこぼれ落ちた人のための「最後のセーフティネット」として、公的扶助制度、主に生活保護制度があるのである。つまり、この生活保護制度がなければ、保険制度からこぼれ落ちた貧困者は生活していけないのである。少子高齢化などにより、変化が起きている日本の社会において、政府からの直接の支援である公的扶助制度を、今こそ最優先して充実させなければならないと考える。その充実により、少子高齢社会に対応しようとは私たちは考える。具体的には第二章以降述べていく。

1-3 「少子高齢社会における貧困」の説明

この節では、本論文のキーワードでもある「少子高齢化」と「貧困」について説明していく。

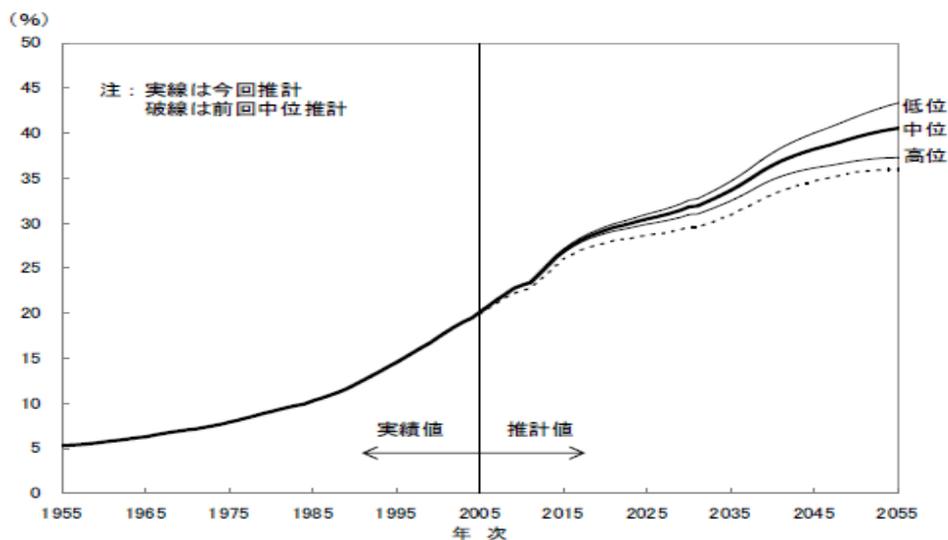
○ 少子高齢化

現在、日本では少子高齢化が進行しており問題になっているが、いったい少子高齢化とは何なのか。

人口に占める 65 歳以上の割合が 7% の社会を「高齢化社会」といい、14% 以上の社会は「高齢社会」と呼ばれる。(図 1-1) から分かるように、日本の老年人口比率は、2005 年の時点で 20% に達しているため、すでに高齢社会に突入していることになる。この高齢化の要因は“少子化”と“長寿化”である。

(図 1-1) 老年(65歳以上)人口割合の推移

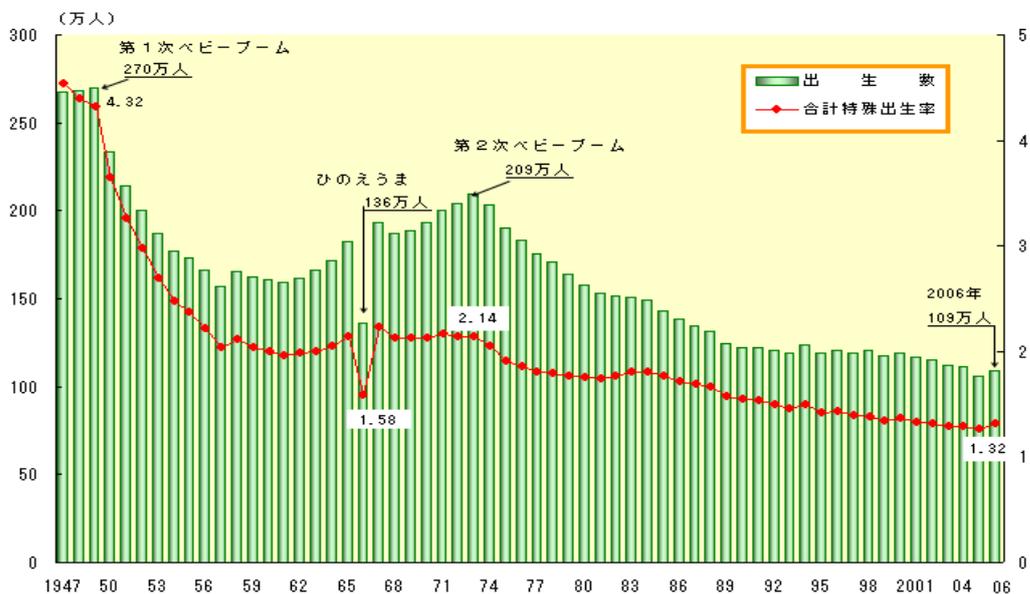
—出生中位・高位・低位(死亡中位)推計—



国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(平成18年度12月推計)」

少子化とは、一人の女性が生涯において出産する平均的な子供数の推計値である合計特殊出生率が低下すること、つまり子供の数が年々減っていくことを言う。(図 1-2) から分かるように、日本では 1960 年代には 2 前後あったこの合計特殊出生率が急速に低下し、2004 年の時点で 1.3 を割り込み、1.29 にまで下がった。

(図1-2) 出生数及び合計特殊出生率の推移



「人口動態統計」厚生労働省大臣官房統計情報部

次に、長寿化とは平均寿命が大幅に伸長することをいう。厚生労働省によれば日本の2008年の平均寿命は男女ともに過去最高を更新した。

これらの現象を合わせて“少子高齢化”という。

ではなぜこの少子高齢化という現象がおきているのか。大きな理由として、まず1つ目に考えられるのは女性の社会参加の高まりである。女性の所得機会が増加することにより、子育てのために就業をあきらめたり、勤務時間を短縮したりすることによる所得の損失が生じる。こうして出産・子育ての機会費用が高まり、出生率の低下につながっているということが考えられる。

2つ目に考えられるのは、団塊世代の人々の子供・団塊ジュニアの多くが安定した仕事に就いていないことである。90年代半ば以降の厳しい経済・雇用状態による就職氷河期は団塊ジュニアが社会に出るタイミングと重なってしまった。その結果、団塊ジュニアに提供された正規労働者になる機会は少なく、フリーターという非正規の働き方・ワーキングプアの境遇に陥るか、就労意欲そのものを失いニートや若年無業という道に進むしかなかったのだ。このように不本意な働き方、生き方を選択せざるを得なかった団塊ジュニア・ロスジェネレーションは安定した収入がなく、結婚して家庭を築くことができずにいる場合が多いということである。それが出生率の低下につながっている。

3つ目は、晩婚化・未婚化が進み、出生率が下がったことがあげられる。

他にも、医療技術の進歩や生活環境の改善により、平均寿命がのびたことも理由にある。

○ 貧困

日本は今、経済状況の変化などにより、格差が拡大しているといわれている。格差拡大が注目を集めているが、格差というのはある状態を示す言葉である。「高所得の人と低所得の人がいる」というような状態を示すだけなのである。つまり、格差があっても悪くないのではないかと考えることもできる。

そこで、「貧困」という言葉が重要になってくる。貧困は、「社会にとって容認できない、存在してはならない、助けなくてはならない」というように判断することができ、社会としての責任も出てくる。

なので、貧困の調査は重要なことである。格差の調査のみしていても、なかなか積極的な解決策が出てこないだろう。政府は、現在日本にどれだけの貧困者がいるかをしっかり調べる必要があるということである。その貧困をなくすためにも社会保障制度があるわけで、第二章から、少子高齢社会が、日本の社会保障制度、特に生活保護制度にどのように影響していて、そこに貧困がどう関係してくるのか、具体的な話に入っていく。

第2章 若年層貧困

2-1 生活保護制度の仕組み

現行の生活保護制度は1950年に成立した。第一章で述べたように、生活保護制度は8つの扶助で構成されている。その中核は生活扶助と呼ばれる、決まって支出する生活費の扶助である。生活保護による日常生活は、この生活扶助と住宅扶助、子供がいればそれに加えて教育扶助によって支えられることになる。これ以外の医療扶助や出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助は、それぞれ必要な時に付け加えられる。医療扶助や介護扶助の場合、その費用は病院などサービスの供給者に支払われ、利用者の生活費にはならない。

この扶助を受けるための手順は、まず福祉事務所に行き、ケースワーカーと呼ばれる担当員に事前相談する。そこで、収入や資産などの情報を伝え、ほかの救済手段がないと判断されると申請になる。その後、ケースワーカーが再度自宅で調査を行う。国が定めた基準と比較し、数日後、生活保護を開始するかが通知される。

2-2 生活保護の実態

生活保護制度の現状を理解するために、まず、日本にはどれだけの被生活保護者や生活困窮者が存在するかを明らかにしていきたい。それには捕捉率という概念が重要になってくる。そこで捕捉率について説明していく。

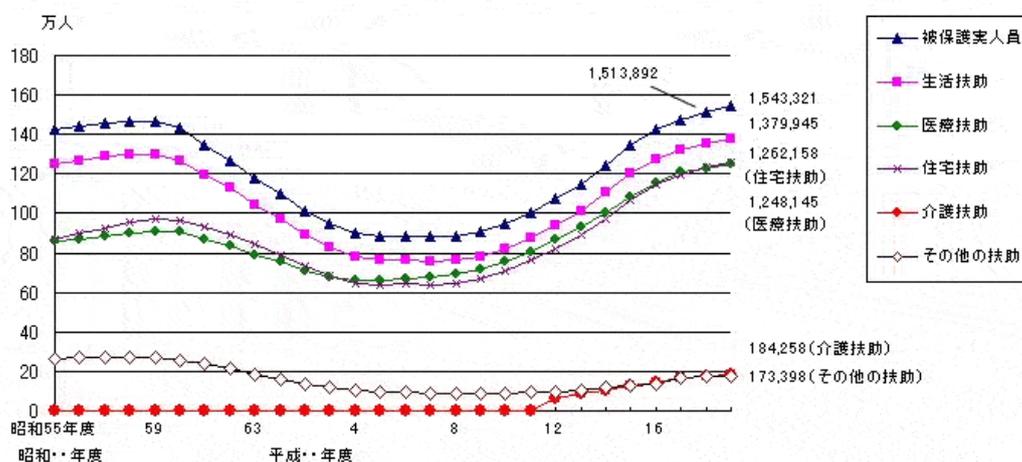
捕捉率とは日本に暮らす生活保護水準以下の世帯のうち、どれだけの世帯が生活保護を受給しているか、ということの数値化したものである。しかし、政府は1970年からこの捕捉率の調査を放棄している。なので、明確な数字は出すことができないが、学者の調査によれば、日本の捕捉率はだいたい20%前後であるという。仮に本当だとすれば生活に困窮している者の5人に1人しか生活保護を受けていないことになる。当たり前のことだが残りの4人はこれからも困窮した生活を続けていかななくてはならない、ということである。ちなみに、海外ではドイツが70%、イギリスが90%、他の欧州諸国も軒並み50%以上となっている。この点からも絶対的、相対的ともに、日本の20%という数字は低いといえる。

さらに、(図2-1)から分かるように、まず、被保護者は平成4年度あたりからを境に年々増加している。そして平成19年度では被保護者は全体で約150万人いる。そして、これを捕捉率が20%だと仮定すると、生活保護を申請できるはずの生活困窮者は全体で約750万人ということになり、生活保護を受けられずに厳しい生活をおくっている人が600万人もいる計算になる。東京都で言えば2人に1人が生活困窮者ということになってしまう。これはきわめて深刻な問題である。

それではなぜ、日本はこのような状況にまでなってしまったのだろうか。

(図2-1)

被保護実人員・保護の種類別扶助人員(1か月平均)



注:「その他の扶助」は、「教育扶助」「出産扶助」「生業扶助」「葬祭扶助」の合計である。

厚生労働省「平成19年度社会福祉行政業務報告」

2-3 高齢化の影響を受ける生活保護

まず理解しておきたいことは、高齢者は全体的に経済力が弱いということである。実際に、(表2-1)(図2-2)から分かるように、生活保護受給者の多くを占めるのが高齢者である。平成19年度では生活保護世帯に対し、高齢者世帯は実に45%を占めるにいたっている。要するに生活保護制度は高齢者福祉の代わりをしているのが現状である。

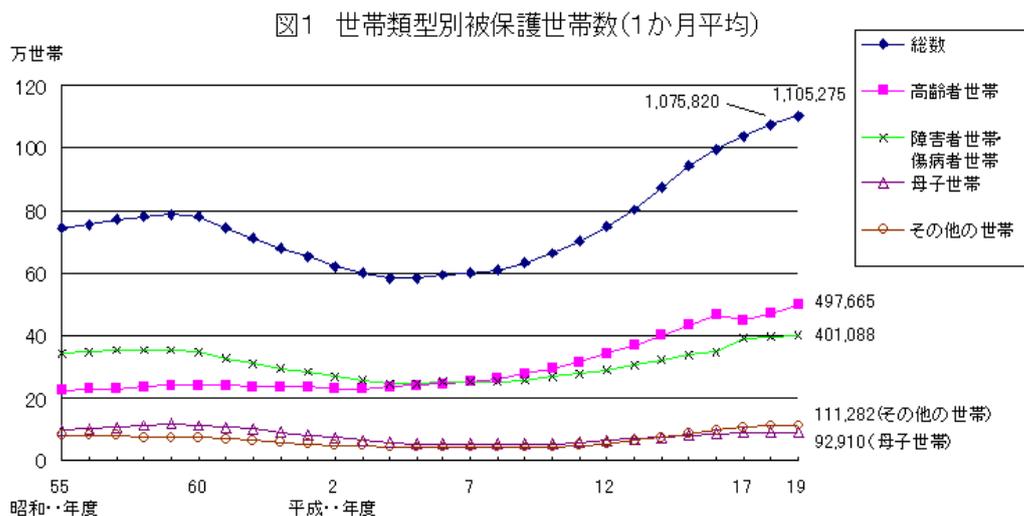
(表2-1) 世帯類型別被保護世帯数の年次推移(1か月平均)

注:総数には保護停止中の世帯も含む。

	平成 15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
総数	941 270	998 887	1 041 508	1 075 820	1 105 275
高齢者世帯	435 804	465 680	451 962	473 838	497 665
障害者世帯・ 傷病者世帯	336 772	349 844	389 818	397 357	401 088
母子世帯	82 216	87 478	90 531	92 609	92 910
その他の世帯	84 941	94 148	107 259	109 847	111 282

(厚生労働省「社会福祉行政業務報告」)より作成

(図2-2)



厚生労働省「平成19年度社会福祉行政業務報告」

しかし、高齢者の老後生活の保障は本来、公的年金制度であるはずである。だが、その年金制度にも問題がある。そのことについて説明すると、よく「社会保険制度は助け合いの制度だ」と言われるが、低所得者にとって保険料の支払いは大きな負担となるし、その割に給付額はそれほど高くない。その結果、社会保険に入らなくなる人が出てくる。このことは「逆選択」と呼ばれるものである。こうして、公的年金の「ネット」からこぼれ落ちた高齢者が福祉の分野の生活保護制度に助けを求めにくる場合があるのである。実際に、厚生労働省によれば生活保護を受けている高齢者の約50%が無年金者である。

そして現在、高齢者数は高齢化により、増加している。その結果、以下の問題への影響が大きくなってきている。

国や地方の財政も厳しいので、働くことのできない高齢者や障害者の受給が優先され、若者の非正規雇用者などの貧困者は、生活保護を受けられずにいるという問題である。つまり、高齢化のしわ寄せが生活保護を通して若者にまで来てしまっているのである。実は生活保護は国民すべての生活危機の「最後のセーフティネット」として機能していないのである。生活保護というのは簡単に言えば貧困だと言える人への手当てのはずだ。ならば、本来は年齢層に関係なく、すべての貧困層に受給されるべきではないのか。

2-4 行き場のない若年貧困層

次に、先程、非正規労働者について触れたのでそれについて少し確認していきたい。日本では年々、非正規雇用者が増加しているという点である。総務省の調査では2007年には、正規労働者の人口が3393万人だったのに対し、非正規労働者の人口は1726万人と、労働者

の3人に1人は非正規労働者という状況になってしまっている。

非正規労働者は正規労働者に比べ圧倒的に所得だけでなく、保険制度などの待遇も悪い。「データブック国際労働比較」（労働政策研究・研修機構）によると、2007年の失業者数が約257万人であるのに対し、失業保険受給者数は約56万人であった。

非正規労働者の人々のほとんどが、自分から非正規の道を選んだわけではない。「自由で多様な働き方」などの考え方は後付であり、実際には企業の予算削減などのしわ寄せでやむを得ず非正規の道に行かざるを得なくなった人々がほとんどである。近年話題になっているワーキングプアもほとんどが、非正規雇用のずさんさから生まれた人々である。また、最近の景気の悪化で「派遣切り」が生じ、職を失う人も多い。

フリーターの平均年収は約140万円、彼らワーキングプアはこの数字よりも低いと推定される。そして彼らの生活はとても深刻であり、「ネットカフェ難民」の名の下に社会現象まで引き起こした。

正規雇用者以外の人々、特に無職者、非正規雇用者のような人々が先ほど述べたように、高齢化の影響で、最後のセーフティネットであるはずの生活保護を受けられずにいる。

国民に与えられた選択肢が、保険料を支払わなければならない社会保険か、「入り口」の小さな生活保護という2つしかないために、その谷間に落ちてしまう働ける年齢層の人が少なくないのである。

日本の生活保護制度は、現在、岐路に立っていると考えられる。本来の社会保障制度の役割分担として、失業など短期的な緊急事態のために生活保護制度が設計されている。そして、高齢者向けの長期にわたる所得の保障に年金制度が設計されている。しかし、この役割分担は高齢化の影響もあり、崩れているということである。

2-5 生活保護のさらなる問題

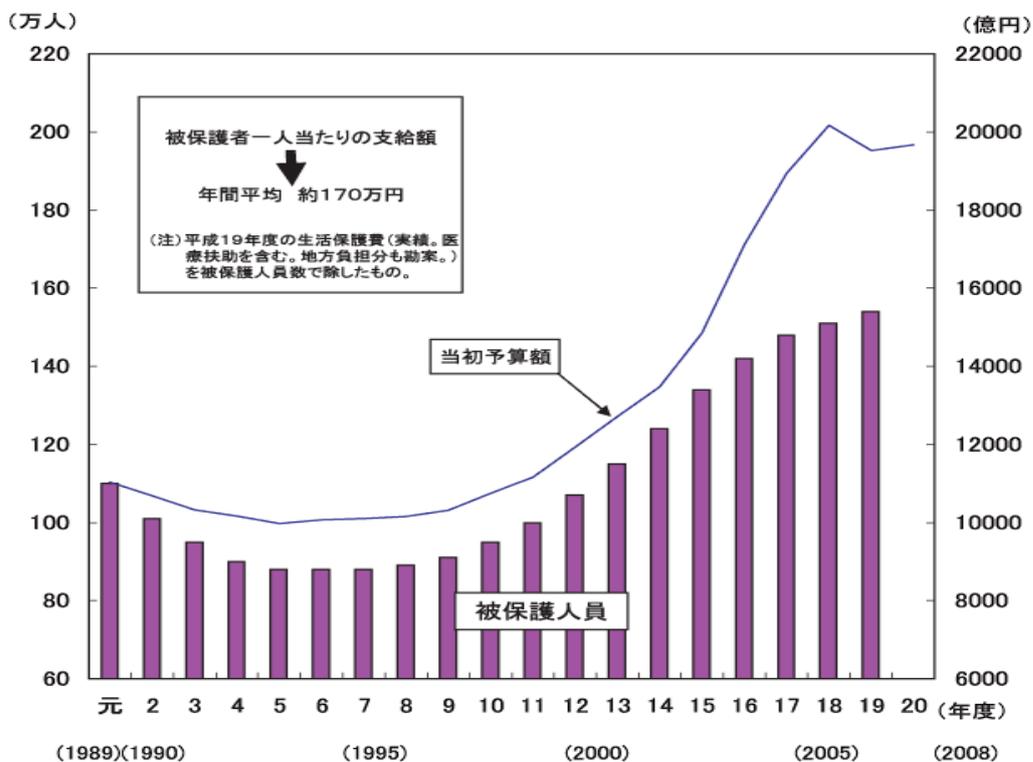
第一のさらなる問題は少子化への懸念である。これまで説明してきたように、若年層が「最後のセーフティネット」からこぼれ落ちているという現状にある。つまり、生活の安定しない若者がかなりいるということである。生活が安定しないなかでの出産・育児は困難を伴うため、出産・育児を避けてしまい、少子化をさらに進める要因となってしまう。

第二の問題は生活保護率（人口に対する生活保護受給者の割合）の上昇である。厚生労働省によれば、生活保護率は戦後、長期にわたって低下傾向にあったものの、1995年度から急上昇を続けている。生活保護率は、労働市場の環境や福祉プログラムの体制等の影響を受けているだろうと思われるものの、高齢化の影響もあると考えられる。

第三の問題は生活保護の予算額の増加である。（図2-3）が表している通り、生活保護費の総額は増えている、2003年には、1960年当時の7.6倍の水準に達している。少子高齢化が進む中、生活保護率の上昇・保護費の増加は、現役で稼いでいる世帯への更なる負担を招いてしまう。

(図2-3)

● 被保護人員、生活保護費国庫負担額の推移
被保護人員の増加に伴い、予算額も増加しています。



財務省「日本の財政を考える 平成20年9月」

今後、さらに高齢化が進み、高齢保護世帯が増加することにより、より一層財政負担が増えることが懸念される。それは、現在の状況のままでは、「高齢者優先」の生活保護を受ける受給者の絶対数が増えるからである。そして、日本は最近の景気動向により更なる生活保護費増加の危機に瀕している。少子化までも進んでしまえば、財源確保も難しくなるため、財政は厳しくなり、「高齢者優先」が加速するだろう。その結果、さらに若年層は「最後のセーフティネット」からこぼれ落ちる。完全に悪循環に陥ってしまう。

2-6 新たな社会不安

このまま生活保護が本来の役割である最後のセーフティネットとして機能しないと、貧困は貧困のまま、救われなくなってしまう。その結果、今まで述べてきた問題の他にも、新たな社会不安を引き起こす可能性があるのである。貧困が増えれば、病気になる人も増えるだろう。また、自殺、犯罪も増えるといわれている。

犯罪の増加については、刑務所が「第4のセーフティネット」として機能するようにな

ってきてしまっている、という問題がある。それは、生活保護が「最後のセーフティネット」である、という常識を覆すものである。すべてのセーフティネットから漏れて、今日を食いつなぐことさえも難しい人たちが、とりあえずの「衣・食・住」がそろっている刑務所に入るために犯罪を行うというものだ。言わば、「生きていくための犯罪」である。もちろん彼らは刑期を終え、出所したところで行く当てもなく、また刑務所に入るために再び犯罪を行ってしまう。

他にも近年注目されているのは、児童虐待である。多様な予防策が実施されているが、厚生労働省によれば、子供を死に至らしめる虐待は年間50件ほど起きている。児童虐待が問題視されるようになった当初は、問題の核心は若い母親の「育児不安」にあると考えられていた。核家族化や少子化などを背景にして、子育てに不安を持つ母親が虐待に走り、生活の豊かさとは関係のないものだと思われた。

しかし、ここ数年の虐待事例の検証を見るとそれだけでは説明しきれないことだと分かった。「厚生労働省平成16年児童虐待の検証」によると、重度児童虐待家族の経済状態は、「生活保護世帯」が4例（7.5%）で、全世帯に占める生活保護世帯割合である1.8%を大きく上回っていた。「市町村民税非課税世帯」は9例（17.0%）であった。また、一人親・未婚家庭の割合も高かった。

このように重度の児童虐待の場合、養育者側の精神的な問題だけでなく、養育環境としての「経済的な困難」との関連も無視できない。

日本がこのような問題から脱するためには、今、生活保護の再設計が必要とされている。

第三章 高齢者貧困

私たちは、高齢者の貧困問題を考えるにあたり、群馬県でおきた老人施設の火災事件に注目し、その事件により明らかになった「無届け老人ホーム」の実態に焦点をあてた。

3-1 事件の詳細

2008年3月19日、群馬県渋川市の老人施設「静養ホームたまゆら」で三棟が全半焼し、10人が死亡する火災が起きた。この施設は、当時、入居している高齢者の徘徊防止として、火元とみられる北側の別館に居室から食堂に至る通路の引き戸に、食堂からつかい棒がされており、通路には、おむつを入れた段ボールやその空き箱が置かれた状態で、消防からも指摘を受けていた。さらに、この施設は火災保険の更新をしておらず、スプリンクラーも設置されていなかった。避難訓練も2007年ごろを最後に実施していなかった。以下の理由と、出火時に宿直していたのが女性職員一人だけだったという理由から、施設にいた13名を円滑に避難誘導できなかつた可能性がある。

この事件は高齢者における貧困問題の存在を浮き彫りにした。その問題の概要を、順を追って理解していこうと思う。

日本では、高齢者が入居し、食事や介護、健康管理などを提供する施設を「有料老人ホーム」と老人福祉法で定義されており、そのような「有料老人ホーム」を運営するためには各都道府県への届け出が必要であると定められている。しかし、火災が起きたこの静養ホームたまゆらはこの届け出がなされていない、「無届け老人ホーム」だった。この「無届け老人ホーム」が、本章の論点となる。

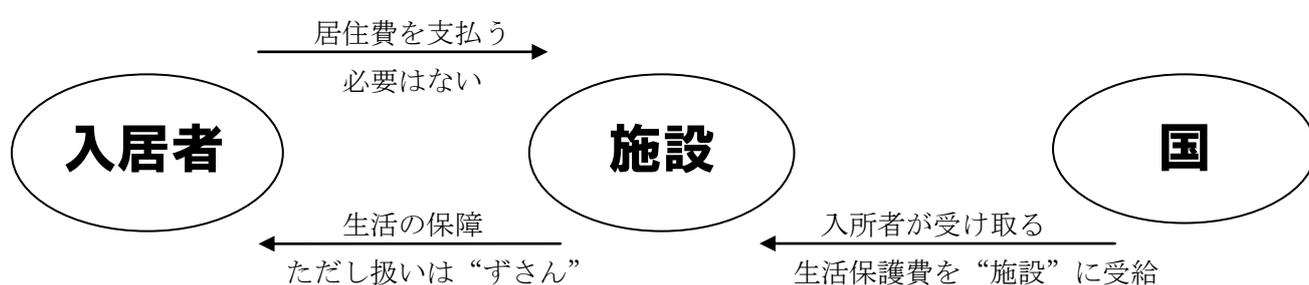
3-2 無届け老人ホームの問題

この「無届け老人ホーム」の何が問題なのだろうか。大きく2つに分けられる。第一に、届け出が出されていないことにより、行政のチェックが行き届かず、入居者が劣悪な環境に置かれているということである。本来ならば有料老人ホームとして設置が要求される消防法に定めるスプリンクラーなどの防災設備が不十分であったり、認知症の入居者を部屋の外からカギをかけて何時間も拘束したり、あるいは最低限必要な廊下幅や居室床面積を満たしていないなどの施設設備の不備から、入居者の生命や健康がさまざまなリスクにさらされるといった可能性が高い。無届け老人ホームにおいては、このように入居者の生活の質が大きく毀損されるリスクが、現実には起こりうる存在として存在しているのである。

第二に、高齢者たちが得るはずの年金や生活保護の支給を、一方的に管理しているということである。無届け老人ホームは生活保護受給者や年金受給額の少ない貧困な介護を必

要とする高齢者を対象に経営されているので、入居者が受給するお金は入居者の手元には届かず、全額施設に届くようになっている。そのお金を全額渡して、生活から身の回りの環境まで面倒をみてもらうことになっており、生活保護・もしくは年金を全額渡せばそれ以外に費用は一切かからず、請求されない（図3-1）。施設に生活保護・年金を全額が届くようになっているその理由は、本来は、より良い設備投資や人員配置などをするためである。しかし、この無届け老人ホームは、施設の質の向上のために補助金を使おうとはしていない。その結果は静養ホームたまゆらの事件のあらましでよくわかる。なので、実際、入居者の生活保護費もしくは年金は全額、無届老人ホームの利益となってしまう。いわゆる「ぼったくり」である。入居している高齢者は自分の生活保護受給額。年金額以外にお金は請求されないし、その受給されているお金で自分が「ぼったくり」にあっているとは知らないため、施設がどんなに杜撰でも文句はいわないのである。無届け老人ホームは、この「ぼったくり」行為は貧困な高齢者相手だからできることであるから、貧困な高齢者は良いターゲットであると考えているのである。

（図3-1） 施設と入所者の関係性



これでは高齢者は決して、安心して質を保った生活はできない。一刻も早くこのような老人ホームをなくすべく、届け出を促して、質の良い老人ホームを整備していかなくてはならない。

しかし、「無届老人ホーム」は減るところかむしろ増えているのが現状である。厚生労働省は、有料老人ホームとみられるのに法が義務づけられる都道府県への届け出が出ていない施設が2009年3月27日の時点で、32都道府県579施設に上ると発表した。2007年2月の調査では無届老人ホームは全国で377施設だったので、約二年で約1.5倍増えたことになる。下の表は、無届老人ホームが多い都道府県の無届老人ホームの数である。この

表からもわかるように、無届老人ホームは多い。そのことを証明するかのよう、東京都の発表によれば、生活保護受給者で入所者のうち実に約7割もの人が無届老人ホームに入っている（表3-2）。第二章で触れた、「第4のセーフティネット」である刑務所、実はこの施設に入るために犯罪をする人の多くは高齢者なのである。これらのことはつまり、生活に困窮し行き場の無くなった高齢者が増加していることを如実に物語っている。

(表3-1)

施設数上位都道府県

東京	103
神奈川	60
群馬	46
千葉	44
愛媛	37

(表3-2)

生活保護受給者の無届施設利用人員

施設種別 施設所在地	入所者数計	法外施設 (無届施設)
入所者数計	1,084	781
都内	315	304
都外	769	477

2009年4月1日

日本経済新聞 (p42) より作成

東京都・報道発表資料

2009年4月掲載より作成

3-3 浮き彫りになる高齢者の実態

では、この無届老人ホームによって浮かびあがる高齢者の貧困問題とは何か。近年、生活保護受給者が急増している背景は、実景気低迷という理由もあるが、それ以上に高齢化の進展という要因が大きい。つまり、老人が独居化したり、無年金・低年金を理由に困窮化したりして、生活保護に陥っているのである。また、医療保険、介護保険の給付抑制のあおりから、施設や医療機関に長く入居し、貧困化した老人が、施設外に退去してきている。こうした生活保護受給者の老人の多くは、要介護状態であったり、障害や持病を持っていたりして、在宅で自立した生活は困難であり、何らかの施設に入居することが不可欠である。介護保険制度は提供している特別養護老人ホーム・老人保健施設・療養型病床群の3施設も入所はきわめて困難である。病院も引き受けてはくれず、グループホームは総量規制があってやはり増やせない。

高所得者層の高齢者であれば、正規の老人ホームに入ることが可能である。しかし、生活に困窮する高齢者は正規の老人ホームに入所することはできない。そのような人々のために生活保護法で規定された施設が存在するが、空きがなく、新規入所はほぼ不可能である。つまり、生活保護法で規定された救護施設はあったとしても、生活保護受給者全員が介護を受けられる環境が整っていないため、貧困であるがために、介護を受けられない人が出てきてしまう。そのために、そのような、正規の老人ホームからもれてしまった貧困

な高齢者たち（介護サービスを受けられない人たち）を狙った「必要悪」とされる、この無届老人ホームが出てきて、今、サービスを受けられなかった人たちの増加に比例して、増加してきているのである。

群馬県の「静養ホームたまゆら」での火災事件は、無届け老人ホームという存在を明らかにさせ、その存在から、貧困問題は高齢化に伴い最も重要となってきた介護の領域にまで及んでいるということを世の中に知らしめた。劣悪な環境の中で、高齢者が杜撰に扱われていることは問題である。静養ホームたまゆらのような事件が再びおきないためにも、正規の介護が受けられない貧困者のための対策を講じることが重要である。

第四章 (EX) 公的扶助における男女差別

第一章でも述べたとおり、少子高齢社会という現状にある日本にとって、公的扶助は充実させなければならない制度である。しかし、その公的扶助制度の子育てに対する援助には男女差別が存在している。子供は未来の大切な働き手となり、日本を担っていく、しかし少子化が進む中、確実に未来の担い手は減りつつある。また、日本では、母子家庭や父子家庭の片親世帯が増加している。そして、現在の政策では母子家庭ばかりが優遇され父子家庭は野放しという状況になってしまっている。子供を養う機会を与える社会保障に、母子家庭か父子家庭かの違いがあるのは、おかしいのではないか。この章では母子・父子家庭の差を特に児童扶養手当問題に注目して話を進めていきたい。

4-1 公認された男女差別

日本には片親世帯の子育てに対する援助として様々な社会保障がある。しかし、様々な社会保障があるが、父子家庭に対する支援というものはほとんど無い。(表4-1)

表4-1 母子父子家庭間における政府からの支援の相違

行政支援内容	父子家庭	母子家庭
児童手当	○	○
児童扶養手当	×	○
就学補助制度	△	○
母子寡婦福祉	×	○
母子寡婦福祉資金貸付制度	×	○
公営住宅入居	一般と同じ扱い	優先

「フレンチトースト基金・父子家庭の実態」より作成

このようにみても、父子家庭が日本からまともに援助されるのは児童手当のみだとわかり、父子家庭の不遇さ、さらには政策のずさんさがみてとれる。もちろん、父子家庭であつたらいかにも生活に困窮しようともこのような手当は出ない。片親世帯でも、父子家庭か母子家庭かの違い、つまり男女の違いで政府からの支援に雲泥の差がある。

子供の教育というものには、月並みの教育を受けさせるだけでも相当の経済力を必要とする。ただでさえ生活に困窮した家庭であるなら子供の生活や教育費をその世帯収入から支出するには相当の負担になるはずである。

表4-1が示すような支援があるだけで教育や生活のすべてを援助できるというわけではないが、それでも、この制度は収入が低い家庭には子供の教育費として、とても大切な収入源になるだろう。そしてそのような権利は父子家庭にも有するものではないだろうか。

4-2 児童扶養手当

私たちが、この支援の中で特に気になったのが児童扶養手当である。児童扶養手当について少し説明すると、児童扶養手当法によれば、児童扶養手当とは、父と生計を同じくしていない児童や父が、重度の障害の状態にある児童が養育されている家庭の生活の安定と自立を助け、児童の健全育成を図ることを目的として、児童の母や母にかわってその児童を養育している人に支給される手当である。または、母子家庭等の生活の安定と児童の健全育成のための手当を支給する制度である。つまり収入が低く、教育すべき児童がいる母子家庭に支給される手当のことを言う。受給条件は以下のとおりである。少子化が進む日本において、その子供たちへの教育はとても大切なものであり、この手当はその教育を支援するものである。

- 1 父母が婚姻を解消（離婚等）した児童
- 2 父が死亡した児童
- 3 父が政令で定める程度の障害（概ね重度以上の障害）の状態にある児童
- 4 父の生死が明らかでない児童
- 5 父から引き続き1年以上遺棄されている児童
- 6 父が法令により引き続き1年以上拘禁されている児童
- 7 婚姻によらないで生まれた児童
- 8 前号に該当するかどうか明らかでない児童（例：父母ともに不明である児童）

児童扶養手当法より作成

以上からわかるように児童扶養手当を受けられることができるのは、1~8に該当する児童を監護している母、または母に代わってその児童を養育している者であることがわかる。また、児童扶養手当の支給額は以下のとおりであり（表4-2）、児童の人数によって、それぞれの金額が支給される。

表4-2 児童扶養手当支給額

区分	支給額
児童1人の場合	全部支給 月額 41,720 円 一部支給 月額 9,850~41,710 円(所得に応じる)
児童2人の場合	上記の金額にそれぞれ 5,000 円の加算
児童3人以上の場合	児童2人の場合の金額にさらに加算で、児童1人につき 3,000 円の加算

(児童扶養手当法より作成)

※ 支給期間は児童が満18歳に到達した後の最初の3月31日までである(中程度以上の障がいのある児童の場合は、20歳到達の月まで)

4-3 父子家庭が不利な理由

では、なぜ父子家庭に支給されないのかについて考える。父子家庭に児童扶養手当を支給していない大きな理由は、政府が「父子家庭のほうが母子家庭よりも経済的な立場が強いから」という考え方が大きいためである。そのために、父子家庭には国からの援助が認められていないのだ。国がそのような答えを出した根拠としているのが、厚生労働省による全国母子家庭等調査（表4-3）である。

（表4-3）母子・父子家庭間の収入の比較 （）内は四捨五入

	100万円未満	100～200万円未満	200～300万円未満	300～400万円未満	400万円以上	平均年収
母子家庭 （世帯数）	31.2% (233,703)	39.1% (292,878)	17.7% (132,581)	5.9% (44,194)	6.1% (45,692)	171万円
父子家庭 （世帯数）	4.3% (3,968)	11.8% (10,890)	21.1% (19,472)	17.4% (16,058)	45.3% (41,805)	398万円

厚生労働省「平成18年度版全国母子家庭等調査」より作成

（※割合が標本調査のため、世帯数は予測値）

上記のその調査によると、父子家庭の平均年収は398万円で、母子家庭の平均年収は171万円だとわかる。ただ単純にこの数値を比べると約2倍の差ということがわかる。しかし、その父子家庭の平均年収の398万円は、全世帯の平均収入と比較すると、7割程度にしか過ぎない。しかも398万円というのはあくまで平均であり、年収300万円未満の父子家庭が37.4%、世帯数でいえば約3万4千世帯、年収100万円未満の世帯に至っては約4千世帯も存在するというを示している。確かに母子家庭のそれと比べれば数字の上では少ないかもしれない。実際年収100万円未満の世帯と比較すると母子家庭は父子家庭の約60倍の数字になっている。しかし父子家庭にも数が少ないだけで生活に困窮した母子家庭と同等の生活をおくっている世帯が存在することを忘れてはならない。

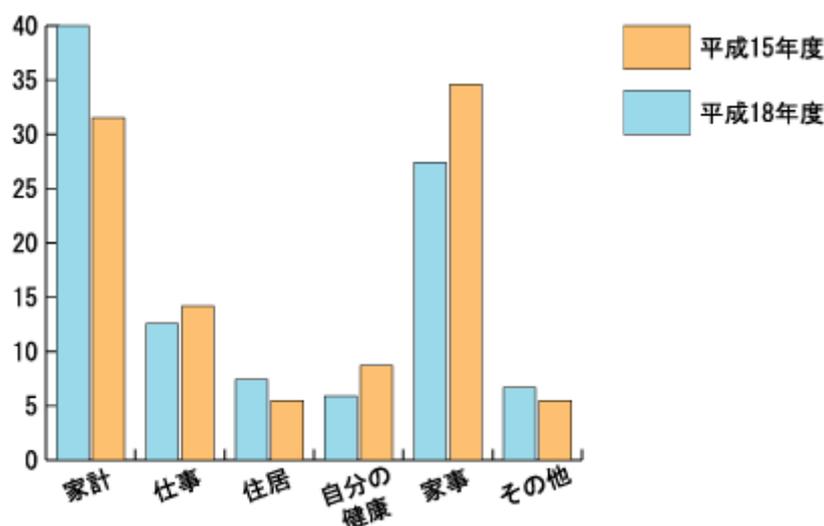
4-4 父子家庭の不安

このように父子家庭の中でも経済的立場の強い世帯から弱い世帯まで多くの世帯がある。しかし、近年は経済的不安定になっている世帯がふえてきており、格差貧困問題を背景に父子世帯でも貧困率が確実に上昇してきている。ランドセルを子供に買ってやろうにも買

えるだけの財力が無いという世帯も少なくない。ひとり親になった父親の5%の人が常勤から非正規雇用になっている。そして、平成18年度では雇用保険の未加入率も29.2%という割合にまでなってしまう。父子家庭の生活ぶりもひどくなってきているのである。さらに父子世帯の悩みとして（図4-1）がある。

これは、平成15年度と18年度の比較であるが、15年度と比較すると18年度では「家計」が増えていることがわかる。これは「自分の健康」よりも「家事」よりも経済的な不安が大きくなってきていることを示している。そんな様々な生活の不安を抱える父子家庭に追い討ちをかけるような政府からの扱い、児童扶養手当などを父子家庭には全く支給しないというのは間違えているはずである。

図4-1 父子家庭の悩み



「フレンチトースト基金」（平成15年度・右、18年度・左）

母子家庭の平均収入を下回っている父子家庭が存在する。生活に困窮し子供を扶養できるか分からない父子家庭も存在する。この事実にしっかりと目を向け、政府は政策を考え直す必要がある。

第5章 これからの社会保障

5-1 若年層貧困支援の政策提言

ここでは私たちが取り上げた若年層貧困問題に対して、海外、特に北欧が実際に行っている政策を参考に解決策を提言していきたい。

○ 保険に代わる所得保障が手薄な日本

先述のように、公的年金から落ちこぼれる人々がでてきてしまい、生活保護制度を頼りにしてくる状況がある。その結果として生活保護を利用できなくなった働ける年齢層の人々が、保険給付条件を満たせなかった場合に対して、保険主義が徹底している。そのため、その保険に代わる所得保障が手薄なのである。日本では雇用保険が切れたとき、これに連動する仕組みがない。なので、その仕組みを作るべきである。

○ 北欧での失業扶助

本来、失業した時のセーフティネットとして用意されるのは、雇用保険の失業給付である。先進国にはいずれも失業保険制度があるが、受給資格として一定の就労期間が必要であり、給付日数にも限度がある。そのため、受給期間が過ぎても就職できない人や、就労日数が足りないため受給資格のない人が発生する。そこで、ドイツ、フランス、イギリスなど多くの先進国では、税金を財源にした失業扶助制度が設けられている（表5-1）。どの先進国にも日本の生活保護のような公的扶助制度はあるが、仕事を探している失業者は、まず、失業扶助を受給する仕組みになっている。日本もこれを参考にすべきである。

（表5-1）補足的な失業補助制度

	イギリス	ドイツ
制度名	所得調査制求職者給付	失業給付Ⅱ
財源	政府の一般財源（全額国庫負担）	連邦政府の一般財源
受給対象者	原則18歳以上年金受給年齢（男性65歳、女性60歳）未満の失業者でイギリス居住者 その他要件あり	働くことはできるが仕事がなく生活に困窮している者（大半は失業給付の受給期間が終了した者） その他要件あり
給付期間	所得調査により低所得者であることが確認され、求職者要件を満たしていれば年金支給開始年齢（男性65歳、女性60歳）まで無制限	上限なし（65歳まで受給可能）

	フランス	スウェーデン
制度名	連邦失業手当	基礎保険
財源	政府の一般財源	国の一般財源
受給対象者	原則失業給付の受給期間を満了した長期失業者 その他要件あり	20 歳以上 65 歳未満の労働者又は自営業者で、失業保険基金に加入していない者、加入期間が 12 か月に満たない者で就労要件を満たす者又は一定の要件を満たす学生 その他要件あり
給付期間	原則 6 ヶ月（更新可能）	最大 300 日（その後活動保障プログラムに移行）

労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較」より作成

○ 日本での「失業扶助」の創設

生活保護問題の解決のためには、日本もこの北欧の政策を参考にし、社会保険と生活保護の谷間に落ち込んでいる人々に対する「失業扶助」を創設し、これとセットで公共職業訓練に準ずる期間の教育・職業訓練の機会を保障することが考えられる。失業扶助は、生活保護の水準を参考に決めればよい。

ところで、保険主義が徹底され、生活保護のような扶助が軽視される背景には、自己責任主義が、国民の間に広く行き渡っているということがある。日本は保険料を自分で支払うという自助努力が高く評価される半面、生活保護のような、税金を使った所得保障への依存を軽蔑する風潮がある。なので、失業扶助を利用したくても、周りの人々からのマイナスイメージを受けてしまい、申請しなくなる可能性が出てくるかもしれない。実際に生活保護制度も恩恵的・慈恵的な響きであるため、生活保護を利用することを恥に思い、制度の利用を抑制する弊害を生んでいる。

しかし、このマイナスイメージというのは人々の意識の問題である。それを払拭するには根本的に人々の意識を変えるしかないが、それは困難なことである。なので、この問題を防止する対策のひとつとして、例えば名称を「失業保障給付」などのようにして、その名称から来るマイナスイメージを失くすことが挙げられる。

労働組合の連合は以前から、雇用保険と生活保護の間のセーフティネットとして、職業訓練受講を要件とする就労・生活支援給付制度を要求してきた。

しかし、雇用保険法や生活保護法という既存の制度をより適切に運用したり、改正したりして、必ずしも失業扶助という新たな制度を作らなくても、高齢化のしわ寄せで生活保護を受けられなかったり、保険給付条件を満たせなかったりした人々がこぼれ落ちることのないセーフティネットを構築することは不可能ではないかもしれない。

しかし、ヨーロッパの多くの国々は失業扶助であれ公的扶助であれ、単に生活保護のた

めにお金を渡しているだけではないという考えがある。単に生活保障のためにお金を渡しているだけでは、いつまでも失業の状態から抜け出せないという、モラルハザードが起きる。そうではなく、職業訓練や職場経験もさせることで再就職に積極的に向かうようになるという考え方である。

正社員などの人々が一時的に失業したときに、雇用保険からの支給がある。失業保険から漏れてしまった人で、働く能力や、意思がある人は職業訓練などと共に失業扶助が与えられる。そして、働くことができない場合、例えば、無年金の高齢者世帯や、幼い子供がいる母子家庭などの人々は生活保護の対象となる。高齢化が起きて生活保護が利用できなくなっても、失業扶助でカバーをするという仕組みにすればよい。

これらの制度を導入することによって、現在の日本において、高齢化で加速する若年層貧困問題を克服できるのではないかと考える。

5-2 高齢者貧困支援の政策提言

日本では、有料老人ホームは月々10万円前後費用がかかってしまうので、経済力が低い人は実質利用不能となっている。そこで、この政策提言では、生活保護受給者などを対象とした特別扶養老人ホームなどの入居を中心として私たちの考えを提言していく。

○ 入居条件の改正

この高齢者の貧困問題として、1番の解決策は高齢者の安定した生活の確保である。つまり、寝る場所、食事、さまざまな生活に必要なものがそろった「高齢者の居場所の確保」ということである。しかし、先述のように貧困層向けの老人ホームなどの施設の絶対数が不足している。そのため「経済力が弱いために施設に入れない」「とても厳しい生活であるにも関わらず満員で入れない」など、という高齢者が出てきてしまうのである。これは、社会保障の貧困層を救うための図式として成り立っていない。解決するためには、まずこの図式を改めなければならない。そのためにできる政策として、私たちは高齢者が施設に入居するための条件を改正することを提言する。この内容は、

「独り身高齢者」…家族や支援してくれる人がいない高齢者
「低所得高齢者」…経済的立場の弱い高齢者
「要介護認定」…介護を必要とする高齢者（レベルに応じる）

という3つの条件の基に、総合的に判断し、入居を許可するというものである。

このように条件を各高齢者につけることによって、経済的・社会的立場の弱い高齢者が優先され、優先度の高い順に施設への入居が決定するという仕組みである。そうすれば、日

本の底辺に位置する高齢貧困者から救うことができるというものである。

○ 表裏一体の問題

しかし、この条件をつけることによって別の問題が生まれてきてしまう。経済・社会的立場が貧困者と比べ、比較的強いために施設に入居できない、または、追い出されてしまう高齢者が生まれる可能性が出てきてしまうだろう。

しかし、それは先ほどの条件から漏れた人のことであり、例えば、経済的な余裕があるなら別の施設への入所、独り身でないなら、その家族や知人などに自分の生活を援助してもらうことができる。現在日本には、路頭に迷う高齢貧困者が増えてきている。生活の確保のために犯罪をする高齢者もいるのである。今はそのような日本の貧困の底辺、誰かが手を差し伸べなければ生活を送ることができない高齢者を救うことが、まず、第一に与えられた貧困問題克服の課題なのである。

○ 「高齢者支援に対するインセンティブ」の向上

勿論、そのような条件の基、施設に入れなかった人、優先順から施設から出されてしまう人には何も援助をしないというわけにはいかない。そのような人々に対する措置として私たちが提言したいのは、生活保護での「高齢者扶助」の創設である。これは、施設に入れなかった人々に対する扶助のことだが、この扶助の1番の目的は「支援する家族等への支援に対するインセンティブを高める」ということである。現在日本では、高齢者と共に生活することを嫌う傾向がある。そのため、同居する高齢者を、まるで「厄介払い」のように追い出そうとする傾向がある。そのために「多少の費用もやむなし」の考えのもと施設に入居させ、その結果“本当に”必要とする人が施設に入居できずに日本の貧困者を貧困のままにする原因にもつながってくる。そのように、高齢者との同居に抵抗がある人々は施設から家に帰ってきた高齢者を快く思わないだろう。そのようなことを防ぐため、家族等への「支援へのインセンティブ」を上げる必要があるのである。そのため、支給条件は「施設に入れなかった高齢者」であるが、支給資格は「その高齢者を支援する人」にある。繰り返すということになるが、この提言の目的は「居場所のない高齢者をつくらないこと」にある。そのためにも、その高齢者の周りに支援してくれる人がいるならばその人たちに政府はその家族等に可能な範囲で最大限の支援をし、家族等は高齢者を家で支援し、施設には空きを作るように心掛けるようにする必要がある。このように、あらゆる高齢者に居場所を作ることが高齢者貧困問題の解決のための第一歩となるのである。

上記の方法は、支援する家族へのインセンティブをあげるために財源のかかる方法を提案した。しかし、財源がかからずインセンティブを上げる方法もある。たとえば、国立の美術館や動物園などの国営施設の無料招待券の発行がある。そのほかにも、「ディズニールランド」や「USJ」などのテーマパークとの協力関係を築くことができるなら、優先的にアトラクションに乗ることのできる券の発行などがある。後者は特に子供のインセンティブ

を上げることにとっても有力だと予想できる。テーマパーク側からしてもこのようなことは企業の「国に貢献している」というプラスイメージにつながり、その事実を目にする人々にも「高齢者支援」という意識を広めることができるのである。

5-3 財源の仕組みの提案

これまでの政策提言で、新しい政策の創設の提言をしてきた。それによって今まで以上に必要となってくるものが財源の確保である。ここでは、財源の確保には福祉の発展しているヨーロッパを参考にすることを提案したい。ヨーロッパでは日本より税率が高い国が多い。なので、日本も税率を引き上げて財源を確保する必要がある。しかし、税率の引き上げは国民の反感を買う恐れが出てきてしまう。なので、税金が何に使われているかを国民にはっきりと知らせ、無駄使いをなくし国民の信頼を得る必要がある。しかし、それでも単に消費税を上げるだけでは、今度は、低所得者ほど生活が苦しくなってしまう生活困窮者が増える可能性がある。なので、ヨーロッパの国々のように生活必需品である食料品消費税と、標準消費税に分けるなどして消費税率を上げればよい（表5-2）。つまり、生活必需品の税率はあまり上げずに、その他の贅沢品などへの税を引き上げるということである。

このように、税率を上げながらも、人々に「一定の暮らし」を保証するという工夫した税制を政府はヨーロッパ諸国を参考にして積極的に採用すべきである。

（表5-2） 主なヨーロッパの国々の消費税

	標準税率	食料品税率
フランス	19.6%	5.5%
フィンランド	22%	17%
ドイツ	19%	7%
スウェーデン	25%	12%
イギリス	15%	0%
ノルウェー	24%	12%
イタリア	20%	10%

「WEB金融新聞 平成17年10月発行」より作成

5-4 (EX) 児童扶養手当等の政策提言

ここでは、先述の通り児童扶養手当を中心に解決策を述べていく

○ 児童扶養手当に変わる政策

2002年7月、全国で初めて児童扶養手当と同条件で父子家庭に手当を支給する「児童育成手当」を栃木県鹿沼市が導入した。このことは、生活に困窮している父子家庭への「児童扶養手当と同等の」援助を目的とした政策である。日本共産党によると、父子家庭に児童扶養手当と同等の支援をしている自治体はその他にもあり、以下のとおりである。さらにその内容を具体的に見ていきたい

表5-3 父子家庭に独自で支援している自治体

自治体名	手当の名称
栃木県鹿沼市	児童育成手当
茨城県牛久市	児童育成手当
千葉県野田市	父子家庭等支援手当
福井県越前市	児童育成手当
岡山県新見市	父子家庭児童養育手当
滋賀県大津市	児童福祉手当
静岡県島田市	父子家庭等支援金
千葉県習志野市	父子家庭支援手当
東京都港区	ひとり親家庭支援助成

日本共産党 2008年8月24日「新聞赤旗」より作成

それぞれの詳細は以下のとおり。

栃木県鹿沼市の児童育成手当、茨城県牛久市の児童育成手当、千葉県野田市の父子家庭等支援手当、滋賀県大津市の児童福祉手当の詳細

支給対象	支給額						
1 父母が婚姻を解消した児童	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>対象児童1人の場合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>全部支給</td> <td>月額41,720円</td> </tr> <tr> <td>一部支給</td> <td>月額9,850～41,710円</td> </tr> </tbody> </table> <p>※母子家庭の児童扶養手当の同等で、児童1人増えるごとに金額が加算される</p>	区分	対象児童1人の場合	全部支給	月額41,720円	一部支給	月額9,850～41,710円
区分		対象児童1人の場合					
全部支給		月額41,720円					
一部支給		月額9,850～41,710円					
2 母が死亡した児童							
3 母が重度の障害にある児童							
4 母の生死が明らかでない児童							
5 母が引続き1年以上遺棄している児童							
6 母が引続き1年以上拘禁されている児童							
7 父が監護している婚姻によらないで懐胎した児童							

・福井県越前市の児童育成手当

支給対象

- 1 母親がいない児童の父親
- 2 母親が重度の障害である児童の父親
- 3 その他

・岡山県新見市の父子家庭児童養育手当の詳細

児童扶養手当と同じ内容で支給額も同額

・静岡県島田市の父子家庭等支援金の詳細

支給対象

- 1 父母が離婚した後、母と生計を父母が離婚した後、母と生計を同じくしていない児童
- 2 母が死亡した児童
- 3 母が重度の障害の状態にある児童
- 4 母の生死が明らかでない児童
- 5 母に1年以上遺棄されている児童
- 6 母が引き続き1年以上拘禁されている児童
- 7 婚姻によらないで懐胎した児童
- 8 棄て子などで、母が児童を懐胎した当時の事情が不明である児童

・千葉県習志野市の父子家庭等手当の詳細

支給対象

- 1 父母が離婚した後、母と一緒に生活をしていない児童
- 2 母が志望した児童
- 3 母が重度（国民年金の障害等級1級程度）の障害にある自動
- 4 母の生死が1年以上明らかでない児童
- 5 母から引き続き1年以上遺棄されている児童
- 6 母が法令により引き続き1年以上拘禁されている児童

以上のすべて給付額も栃木県鹿沼市の児童育成手当（児童扶養手当と同額）と同じ

以上のとおり、各自治体で支給対象の言い回しは違うが、どこもほぼ同じ内容である。そして、支給額は母子家庭の児童扶養手当をそのまま父子家庭に当てはめた形で支給していることがわかる。つまり、男女間における支援の優劣を考慮した地域が、母子家庭の児童扶養手当にかわる、独自の父子家庭の手当てを支給しているということである。人々のなかにこのままではいけないという気持ちがあるのである。

○ 解決策の提案

この母子・父子家庭間における問題を克服する具体的な政策としては、児童扶養手当などの母子家庭や父子家庭の区別を排除し、その家庭の年収に応じて、児童扶養手当などが支給されていくことが1番有力だと考えられる。つまり、児童扶養手当などの受給条件を変えるのである。そのためには、まず政府や人々の「母子家庭のほうが父子家庭より生活が困難である」という考え方を変える必要がある。しかし、先述の統計データで母子家庭と父子家庭の平均年収を比較すると、母子家庭の平均年収のほうが父子家庭よりも圧倒的に少ない。そのため、人々はどうしても「父子家庭には余裕がある」という錯覚に陥ってしまいやすい。

そのようなことを防ぐにはまず、父子家庭の中でも困窮した生活を送っている家庭も存在するという事実を意識し、「父子家庭だから大丈夫」などという意識を改めなければならない。

しかし、これも人々の意識の問題であり、仕方がないことだが、すぐに変わるような問題ではない。そのため解決までに時間がかかってしまう。そこで、上記したような、各自治体で行っている児童扶養手当に代わる援助をできるだけ広範囲に広げていくことが有効だと考えられる。つまり、現時点では各自治体で、最終的には全国的に、児童扶養手当にかわる独自の手当を導入していくべきなのである。

その点では、今回の民主党のマニフェストの一環である「子供手当」は、生活に苦しんでいる人への手当というわけではないが、私たちが理想と考える児童扶養手当問題の解決策として有効な政策であるといえる。

結果的には母子・父子家庭というくくりを排除してその世帯の経済状況で判断するという形になることを私たちは望んでいる。今回は児童扶養手当に注目して解決策を提案したが、父子家庭の不遇については（表4-1）が示している通り、まだ問題はあある。しかしどの問題に対しても先ほどと同じように「母子」「父子」という違いではなく「その世帯の経済状況」で判断することが1番の解決法である。変えられるのなら、その政策自体を変え、厳しいようなら地域単位でも良いのでそれを補う政策を作るべきである。このようにすれば貧困家庭での子供の教育にも「一定水準」は保証される。たとえ、貧困する家庭に生まれた子供でも、貧困のまま成長させるのは良くない。貴重な子供の将来をつぶしてしまうからである。日本の未来の担い手を日本自身がつぶすことをしてはいけない。まして、その理由が「父子家庭だから」など理由であってはならない。子供を育てることが親の義務なら、その環境を作ったり、支援したりすることが国の義務である。少子化が進むなか、未来の担い手である子供は確実に減ってきている、そんな未来の担い手に対して日本は「つぶす政策」ではなく「育てる政策」を目指すべきなのである。

5-5 私たちが描く未来

私たちが描く未来、それは経済的地位の弱い人、高齢者・介護者を抱えている人など、どのような人でも明日に困ることなく、快適に過ごすことのできる日本を作ることである。確かにこのことは理想論と言われてしまうかもしれない、しかし実際、このことが一番の理想なのだ。これは変えられるものではない。この理想を達成するには、上記で触れた問題のほかにも現在の日本には様々な問題がある。

現在の日本では、分配の偏り、もう少し踏み込めば格差拡大は、少子高齢化や家族形態の変化などの影響が大きい。高齢化や経済のグローバル化、情報技術の変化など、経済、

社会を変える要因を十分に理解して政策を考える必要がある。そして結論から言ってしまうえば、この理想を達成するには相当の時間を費やすことになるだろう。しかし、少しずつにでも改善をすることはできるはずである。

私たちが政府に求めるのは、国民の声を聞き、時代や過去のしがらみなどにはとらわれずに臨機応変かつ柔軟性のある判断を出してもらうことである。

現在日本には、約1億2000万人の人が暮らしている。その中には背が高い人がいれば低い人もいるように、経済力の弱い人や強い人だって、介護を必要としない人やする人だって、様々な人が暮らしている。しかし、すべての人に共通するのは、みんな「生きようとしている」ことである。決して恵まれない環境の中でも必死に生きようとしている人たちがいることを忘れてはならない。

「お前がしっかりしていないからこうなるのだ」などと、個人の無責任を非難する前に、「あってはならない状態」を社会が明確にし、その解決への道筋を明確にすることが、福祉国家や社会に対する人々の信頼を回復させることにつながるのではないのか。そして、本当の意味での個人の責務や意欲はこの中でしか育っていかないのである。

政府だろうと政策だろうと、生きようとする人や立ち直ろうと努力する人の気持ちを決して削いではいけない。踏みにじることなど絶対に許されるものではない。そのような気持ちを削ぐような政策を、私たちは心から「駄策」と呼びたい。

そして、すべての国民、とまではいかないかもしれないが、少なくとも本当に困っている人たちの声を聞き、その人たちを支える、立ち直らせる機会を与える政策を作っていくこと、私たちがどのような人生の選択肢を選ぼうと、そのことが不利にならないような、そして人々の連帯が傷つけられないような、安定した社会の基礎を築いていくことが、これからの日本が前に進む原動力になっていくのだろう。そして、私たちはその原動力で日本が進んだ先に私たちが描く未来がある、と信じている。

終章 終りに

○ 結論

今回私たちは「福祉政策の再設計」ということで、日本の社会保障に注目して話を展開してきた。そして、現在の日本は社会保障が少子高齢化の影響でうまく機能していないこと、高齢化の影響での貧困、高齢者自身の貧困、さらに貧困層が貧困のままになっていることを取り上げた。国の成長は、全体の成長が理想であり、格差は仕方ないにしても、貧困者が存在することは望ましくない。さらに、「貧困は貧困を生む」。この言葉が示すとおりならば、現在の日本での貧困数は将来的に増えることが予想され、その貧困数に対応した社会保障の国民負担も倍増されると予想される。もちろん、貧困層である彼らに罪は無い、しかし、将来的に日本の足枷になってしまう貧困はできるだけ早いうちに取り除くべきなのである。その点から、私たちは、現在の日本を、生活保護制度を充実させ、日本の底辺層の支援から「福祉政策の再設計」を図る、という結論に至った。

○ 残された課題

しかし、私たちが取り上げた政策にはまだ課題が残ってしまう。まず、今回は優先度を公的扶助に合わせて話を進めてきた。それは、保険制度の機能低下によって保険制度から「こぼれ落ちて」生まれた貧困を救うためである。本当は「こぼれ落ちる」ことのない社会を目指すべきなのである。つまり、これからの課題にはまず、保険制度の見直しがある。また、財源の問題がある。今回は消費税の複数税率での増税を提案したが、これからますます進展する高齢社会においてどの程度通用するかはわからない。さらに、国民の政治の信頼、無関心も根強く残る問題の1つである。

○ 私たちにできること

現在、日本では大きな組織力を持たない一個人が、何をしようと結局は無意味という感覚が特に若年層世代に広がっている。そのことはつまり、それは政治に対する不信感の増大のみならず、社会全体への信頼の失墜である。たとえ、個人の意見であっても、言えば誰かに受け止めてもらえる、そのような信頼感がなければ何かを訴える意欲が出てこないのは当然である。生活保護の再設計を求める運動だろうと「どうせ無駄だ」などと言ってしまうと、そこで終わってしまう。何もしなければ、何も変わらないことを忘れてはならない。

湯浅誠氏の言う通りだが、私たちができる最大のことは、やはり私たちの意見を政治に働きかけていくことである。十分な資金力を持たない一個人の意見だって政治に働きかける手段はある。それは例えば、マスメディアの利用がひとつある。個々の小さな活動であってもインターネットなどの様々なメディアを利用し通じ伝えれば、多くの人の目にとまり、現状・認識が共有され、社会化され、「世論」となって政府でも決して無視できない「力」

になる可能性は充分にある。このように個人の意見でも政治に訴える手段はある。

政策とは「大きなもの」であるが、それに比べて、個々の活動はとても「小さなもの」である。政策という「大きなもの」を作るときに「小さなもの」の話だけをしていても仕方ないかもしれないが、「小さなもの」を紡いで生まれたものが「大きなもの」であることを忘れてはならない。そして本来は、国民も政治家もこのようなことをしっかりと意識した形体であるべきなのである。このことを忘れてしまうと、国の人のためにならない全く無意味な政策が大量にでてきてしまう。

「自分たちの意見を政治に働きかける」それが本来の「市民（＝社会の一員として、社会的に必要と感ずることを自主的に行う者）」であって、私たちは、まず日本に絶望するよりも先に、今、自分は「日本」という国に住んでいるという自覚や、一個人としての意見をしっかりと持ち、そのことを社会に働きかけることのできる「市民」になるべきなのである。

参考文献・URL リスト

参考文献リスト

- ・岩田正美 (2007) 『現代の貧困 ワーキングプア/ホームレス/生活保護』(ちくま新書)
- ・駒村康平(2009) 『大貧困社会』(角川 SSC 新書)
- ・大竹文雄(2005) 『経済学的思考のセンス』(中公新書)
- ・湯浅誠(2008) 『反貧困』(岩波新書)
- ・広井良典(1999) 『日本の社会保障』(岩波新書)
- ・2009年4月1日 日本経済新聞朝刊 42 ページ
- ・2009年3月21日 日本経済新聞朝刊 31 ページ
- ・社会保障の経済学(第三版) 小塩隆士 (日本評論社)
- ・2009年3月28日 日本経済新聞 39 ページ

参考 URL リスト

- ・未来選択 - 言論 NPO マニフェスト評価専門サイト
<http://genron-manifesto.net/>
- ・解説委員室
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/>
- ・厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/>
- ・労働政策研究・研修機構
<http://www.jil.go.jp/index.htm>
- ・財務省ホームページ
<http://www.mof.go.jp/index.htm>
- ・WEB 金融新聞
<http://www.777money.com/>
- ・反貧困 反貧困資料室
<http://d.hatena.ne.jp/hinky/>
- ・フレンチトースト基金・父子家庭の実態
<http://www.ftfund.jp/voice.html>
- ・日本共産党・赤旗新聞
<http://www.jcp.or.jp/akahata/>
- ・愚策の極致 「療養型廃止削減」～「たまゆら」火災で10人犠牲 解決策はあるか～
http://www.medicalcaren.net.com/gusaku_tamayura.html

- 健康の目的（セルフ・ヘルプ！）

<http://suponta.blog57.fc.com/blog-entry-235.html>

- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成 18 年度 12 月推計）」

<http://www.ipss.go.jp/>