

# 大阪の民間福祉の伝統と現状

## —高齢化、貧困化など福祉課題への取り組み—

梶本 徳彦

### History and current situation of private welfare in Osaka Prefecture

—Addressing the challenge of welfare, such as aging and poverty—

Norihiko KAJIMOTO

#### 1. はじめに

我が国の福祉は、戦前は家族での助け合いや地域社会での相互扶助に頼り、社会的な取り組みも慈善事業の域を出ず、今日からみれば極めてお粗末なものであった。戦後、憲法が制定され、第25条において「健康で文化的な最低限度の生活を営む」生存権の規定が設けられた。これにより、現在では、病気や高齢や障害のために働けなくなり、収入が得られなくなっても、最低限度の生活は国民の権利として国が保証することになっている。しかし、高齢化が進み介護が必要であるにもかかわらず、サービスが行き届かず、老老介護に疲れて高齢者に対する虐待があったり、独り暮らしの高齢者の孤独死が何日もたってから発見されたりするなど悲惨な事実が報道されている。また、生活保護行政の不当な運用の結果、北九州市の事件のように自殺に追い込まれる事態も生じた。また、派遣止めや期間雇用の満了により住まいをなくし、生活費にも事欠く人々が増え、昨年末には派遣村が開設されたことも記憶に生々しい。生活苦から子供を虐待する事例も増えている。

このように、制度が現実に100%機能していない現実はあるが、社会福祉が国の責任において実施されることになった憲法の基本精神、少なくとも国家が果たすべき生存権は社会全体にいきわたるようにしなければならない。

一方、少子高齢化、高度成長による都市への人口集中、核家族化などにより、人と人の絆が薄れ、高齢者の孤立、子育てに悩む母親など新たな問題が生じている。生存権といった最低生活保障ではとらえきれないこのような福祉需要に対応するため、公助、自助とは違った共助という考えから、地域の市民や福祉施設、NPOなどのパワーで支えあい、支援しようという活動が活発になっている。こうした活動が地域における人と人との絆を取り戻し、これからの地域福祉に重要な役割を果たすと考えられる。もっと快適な生活を送りたいという願いに対応し

て、最近になって重要視されているのが憲法13条の幸福追求権である。憲法13条は、「すべて国民は個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする。」と規定している。

そもそも福祉とは、辞書によれば「幸福、幸せ」あるいは「人々を幸福にする環境をつくること」とされている。であれば、生活保護の最低生活基準のような生存権はミニマムな福祉であって、もっと広い概念としての福祉、だれもが生き生きと充実した生活を送ることができる福祉社会が実現されなければならない。

## 2. 大阪の民間福祉の伝統

振り返ってみれば、大阪は民間の福祉活動では先駆的であった。西暦593年、聖徳太子は日本で最も古い寺院である四天王寺建立にあたり、敬田院、施薬院、悲田院、療病院を設けたとされている。悲田院は、子供から老人に至るまでの生活困窮者を収容保護し救済する施設である。今も四天王寺の福祉事業として現代に受け継がれている。また療病院は、昭和6年四天王寺施薬療病院（現在は四天王寺病院）として開設され、低所得者のため無料定額診療や軽費診療を実施している。このように、四天王寺は、今も福祉と医療を総合的に展開して、聖徳太子の思想を現在に受け継いでいる。なお、施薬院とは字の通り薬、敬田院とは寺の金堂のことである。

### (1) 明治大正期の福祉

明治時代の福祉制度を象徴するものとして、「恤（じゅつ）救規則」を紹介する。明治維新の戦乱により、全国に多くの貧民が生まれ、反政府的な動きもあって、各府県からの窮民救済の問い合わせに促され、明治七年、恤救規則が制定された。「恤」とは、「憐れむ、いたわる、恵む」といった意味である。その救済原理は、近隣の相互扶助を基本としたものであって、国家が困窮者の救済責任を認めたものではなかった。対象は、放置できない窮民、つまり、廃疾の独身者、七〇歳以上の老衰の独身者、疾病のため労働不能の独身者、一三歳以下の孤児などであって、親族が全くいないものを原則とし、独身でない場合でも七〇歳以上か一五歳以下の廃疾者疾病者など窮迫した状態のもと同居している場合に限られていた。しかも救済を受けるためには戸籍を必要としたために浮浪者などは除外され、救済を戸籍制度とリンクさせたことによって国民統治の基礎を確立することにもなった。救済は最低限度の米代を扶助金とし、明治期の最も多い時期でも2万人前後に過ぎなかった。明治二三年、第1回帝国議会において「窮民救助法」に改正しようとしたが「税金を個人の救済に使用することは種々の弊害をもたらす」という理由で成立を拒まれ、様々な問題点が指摘されたにもかかわらず昭和七年の「救護法」まで放置された。

しかし、1894年の日清戦争、1904年の日露戦争により、多くの傷痍軍人や戦死者の家族の貧困化を生み出したが、政府は恤救規則を改正するのではなく、別に「下士兵卒家族救助令」を制定した。つまり、国民全体のセーフティネットの整備はされないまま、戦争遂行上必要な措置を優先したと言える。

その後、第一次世界大戦後の深刻な不況により、国民の各階層が失業と貧困に苦しむこととなった。とくに都市では労働者の失業と貧困により労働争議が激化、農村では半封建的な土地所有関係の中で一層の貧困化による小作争議の深刻化をもたらした。大阪で米騒動が起こったのもこのころである。時代遅れの恤救規則に替わり、新たな社会政策が社会体制維持のために必要不可欠になっていた。さらに1927年の金融恐慌、1929年の世界恐慌により国民生活の危機的状況は一層悪化し、1929年、救護法が成立した。

この法律は形の上では法律が貧困者救助の責任を認める「一般扶助法」としての性格をもつものであり、救護の対象は、65歳以上の老衰者、13歳以下の子供、妊産婦、障害により労働に支障がある者であった。しかし窮迫した状況にあるもの以外は、扶養義務者が扶養する必要があるとされ、扶養者がある場合には対象にされなかった。また、命令違反や検診拒否をした者、「性向著しく不良なるときまたは著しく怠惰なる時」は救護しないという欠格条項を定めていた。さらに選挙権を剥奪されることとしたために「劣等処遇」を印象づけることになった。このように建前上は、近代公的扶助制度をとりながらも、実態は旧来の救貧制度の性格を色濃く残すものであった。

しかも、財政上の理由によって施行が据え置かれたが、方面委員（民生委員の前身）が中心となって、救護法実施促進期成同盟が結成されるといった動きもあり、1932年になってようやく施行された。それでも恤救規則に比べて救済人員は格段に増え、20万人を超えるようになった。

そのような状況において、明治大正期、我が国の社会福祉において大阪が指導的役割を持ったといわれている。様々な福祉活動が生まれたが、ここでは児童、高齢者、障害者福祉の先駆者である代表的な四人を紹介する。

## （2）井上登三治と児童保護

明治維新のころ、鳥羽伏見の戦いの余波を受け、多くの市民が疎開し、19世紀初め（文化文政期）には50万人いたといわれる大阪の人口が維新には28万人に減少した。明治初期、たびたび水害があり、悪い病気が流行して、貧民が増加、長町4丁といわれるスラム街に1万人が住んでいたとされている。「島の内」に棄児が多くみられ、明治8年、兵庫県水上郡竹田村出身の富豪、大野唯四郎が私財をなげうって孤児救済の施設を作り、明治13年愛育社となった。大野の死後、協力して事業にあたっていた井上登三治が堺市妙国寺境内に、大阪最初の児童養護施設として大阪愛育社堺支社を設立し、大野の遺志を受け継いで事業を継続した。

### (3) 池上雪枝の感化院

明治16年には、池上雪枝がわが国で初めて非行児童のための感化院を設立している。彼女は天満に住む易道として身の上相談をしていたらしい。当時、天満宮周辺にたむろしていた不良少年たちを救済し、再教育しなければならないと考えて、私財を提供して事業を開始した。礼拝、祈祷、説教を指導の第一歩とし、教育と技術（英語教育、職業教育など）を身につけさせる実践を行っていたが、経営は困難であり雪枝自身も病に侵され、明治21年に閉鎖に至ったが、感化院の少年たちは、当時、任侠の大親分であった小林佐平に引き継がれて、「小林授産場」に収容された。

なお、彼女の没後45年経過した昭和14年に、彼女の墓地と遺族を探す調査依頼記事が大阪朝日に紹介されたために遺品などが判明し、明治44年に設立された非行少年の教護施設（大阪修徳学園）の敷地に、雪枝会館として保存されている。

### (4) 岩田民次郎の老人福祉

明治35年、岩田民次郎が大阪養老院を開設している。彼は愛知県生まれで、貸座敷業で財を蓄え、大阪市立大学の柴田義盛教授によれば、聖徳太子信仰と貸座敷業という職業への反省があり養老院を設立したといわれている。なお、大正2年聖徳太子の名をとって「聖徳会」となづけている。

設立に際し、大阪府に相談に行ったところ「大阪に養老院などこしらえたら全国から年寄りが集まって困るではないか」と反対された。どうしても造ると主張したので「財産はどれほどあるか」と尋ねられ、「財産は秘密で申し上げられませんが、熱心と信仰の力で事業をする決意である」と述べた。府が有力な賛成者がなければ許可しないと言ったので、府会議員や有力者の判をもらいに走りまわった。ようやく府の認可が降りるとき府庁に呼び出され、「一 定員15人以上は収容しないこと。二 恤救規則に該当せざるものを収容すること」を条件にされたと言われている。

数年後、東北地方の大凶作に際して、現地の老人、児童を収容し、少年部を設け、「養老院」をもじって「幼老院」と称して人を笑わせている。

現在も松原市で大阪老人ホームと改称して老人福祉の先駆的事业を行っており、全国の高齢者施設のリーダーとして今も尊敬を受けている。

### (5) 岩橋武夫の障害者福祉

明治31年、大阪に生まれた岩橋は早稲田大学に進学したが、風邪による高熱がもとで網膜剥離により失明する。新しい人生を切り開くため、20歳の時大阪市立盲啞院に入学して点字を学び、重い障害がありながらも活躍するヘレンケラーのことを知る。25歳で盲学校の国語と英語

の教師になった彼は、イギリスに留学し、日本の視覚障害者福祉が大きく立ち遅れていることを痛感し、自分の一生を視覚障害者福祉に捧げる決心をする。

児童向け点字雑誌など点字出版事業を拡大し、自宅を使って点字図書の無料貸し出しや家庭訪問派遣なども行う。昭和10年には、講堂・点字印刷室・娯楽室などから成る「ライトハウス」を建設、世界で13番目のライトハウスとして公認された。昭和12年にはヘレンケラーを招き日本各地で講演会を開催して、視覚障害者への理解を広め、彼女から「私は南アメリカ・アフリカを。貴方はアジアの障害者のために戦ってください。」と期待され、56歳で亡くなるまで日本とアジアの視覚障害者福祉に捧げた。今年、肥後橋に新築移転し、今も活発に事業を展開している。

#### （6）大正時代に生まれた方面委員

大阪で特筆すべきは、大正7年、当時の林市蔵大阪府知事が、社会事業の権威であり東京から府の最高囑託として招かれていた小河滋次郎博士の協力を得て創設した方面委員制度である。岡山県でも大正6年に済世顧問制度が創設されていたが、大阪の制度が各地に波及して、昭和11年に方面委員令として全国的制度として確立した。戦後、昭和23年に民生委員法として今日に至っている。

方面委員制度とは、小学校通学区域（人口5千人から3万人）を担当区域として、住民の生活状態を調査し、その情報をもとに援護を必要とする人に救済を行おうとする制度で、当時としては画期的なものであり、大正8年までには35の方面に474名の委員が委嘱された。

林市蔵は大正九年知事を退任したが、熊本出身にもかかわらず大阪を永住の地と定め、日本信託銀行総裁、米穀取引所理事長、中山製鋼所役員など大阪財界の世話役としての役割を果たし、昭和二七年86歳で永眠した。

「方面委員令」の公布後、戦時に入り、町会、隣保組織が制度化され「方面委員制度は自由主義、個人主義の産物である」として隣保組織で十分とする方面委員廃止論が中央官庁で台頭したが、林は、内務省に赴き、大臣、局長に会ってこの事業の真価について説得し、存続することとなった。

また戦後昭和21年2月、GHQは社会福祉の責任は国家にあるという考えから方面委員に否定的であったが、林はGHQ大阪民生部担当のボッツ博士との会談で英文18項目の解説を書いて渡し制度の意義を説明した。余談であるが、アメリカ戦艦ミズーリ号上で降伏文書に調印後に外務大臣を務めた重光葵は、林一三の長女の夫であり、彼は林について「隣人愛、社会愛に燃えた偉大なる殉教者的な聖者」と評している。

方面委員という名称は、今日では少々違和感があるが、「方」とは正方形の方であり、「面」とは平面の面であって、一定のまとまった土地を表している。小河博士は「方面委員の名を用いるのはすこぶる穩健かつ快活」とのべ、「救貧」とか「救済」とかいう文字を使わない配慮

があった。

林知事は、方面委員が自己の担当地区に責任を持つことが大切であるとし「方面委員の仕事は道楽ではない。いやしくも自己の受け持ち区域を方面委員として引き受けたその日から、親子心中なんか出るという事があってはならない。あるいは一人といえども病んで薬を得ざるものなく、飢えて食を得ざるものなく、そしてますますその家庭の向上に期するというのが方面委員の責任感である」と述べている。委員の人選について、当時大阪府救済課係長であり、のちに昭和14年から2年間大阪府知事を務めた半井清が、はじめ警察署長や区長と相談して、名誉職の肩書のある人、公の仕事に相当名前の出ているような人を選んで知事に上げると、即座に自分の求めているのはこういう顔ぶれではない、世の中の表面に出ないで本当にその町の世話をしている人を選んでこなくては行かぬ、といわれた。結局三度にわたって人選を改めるように命じられ警察署長ともどもほとほと困惑した。世間では初めて見るような名前の方で、しかも本当に町内の世話を長い間やっておられるような人をだんだんと求めて、知事から「これこそ自分が探しておいた委員である」と言われたと回顧している。

方面委員は制度発足後の大正8年以降の10年間で、60万件の仕事をこなした。「絶対無報酬」でこれだけの仕事をしたことは全国の驚嘆を呼んだが、林は「無報酬であるからこそできた。名誉や報酬がある場合には、それを求める人が集まってくるから仕事ができない。報酬は他に求めるものではなく、自ら得るものであり、方面委員の仕事にやりがいを感じるものが何よりの報酬である」と述べている。

方面委員制度の原点として語られるのが「夕刊を売る少女」というエピソードである。実際には知事はこんな単純なことで制度を創ったのではないが、今も民生委員の心構えとされているので、紹介する。

大正7年の秋、世間は米騒動の後、人心も落ち着かず物価はとめどもなく上がる一方であった。淀屋橋の停留場付近の理髪店で、林知事が髪を整えていると、ガラス越しの背中に幼児を背負った40歳くらいの女性が秋だというのに洗いざらしの緋の浴衣を着、脇に数十枚の夕刊を抱えて立っているのが見えた。電車道の向こうでも、小学生くらいの子どもが、夕刊、夕刊と声を張り上げている。理髪店を出た知事は、その女性から夕刊を買い、話を聞くと、父親が病気で働けなくなったために売れるものはすべて売りつくし、子供を学校へ行かせることもできず、夕刊を売って、一家がかるうじて生活しているとのことであった。知事は近所の交番にこの一家の事情を調査するように命じ、翌日届いた復命書を見て黙然とした。40年代に見えた女性は実は35才で、夫は実直な性格、子供は二男二女があり、裕福ではないまでも堅実な家庭を営んでいた。ところが夏に夫が病気にかかって寝込んでしまい、一家はたちまち困窮、貯金は瞬間になくなり、律義者の夫婦が、今までただの一度も滞らせてことのない家賃も払えない。なけなしの衣類はあるじの商売道具である印半纏一枚を残してすべて質に入れた。印半纏を売り払う事は労働を捨てることを意味する。一日も早く良くなって元気に働いてもらうことを念



じて印半纏は壁の釘に掛けられていた。寝たきりの夫もちろん医者にかかれぬ。食べていくために、妻は子供を連れて夕刊を売って生計を立てることにしたのである。雨の降る日も風の強い夕べも、妻は子供を連れて夕刊を売りに出た。一家が食べていくためにはそれ以外の方策がないのであった。交番の巡査の復命書には涙がにじんでいた。知事は、府下の社会事業が、なぜここまで困窮する一家を見落としているのかと考えた。彼らの家のすぐ近くには済生会大阪病院があり、小学校では貧困家庭に授業料を免除しているはずだった。この一家に行政に対する依頼心がなかったために、社会事業が結果として、必要とする者に与えられず、求めてくる者のみに手を差し伸べていたのではないか。そこには濫給と漏給の事実があるのではないか。医者が治療の前にまず十分な診察をするように、「救助」の前に十分な「調査」が必要だ。常設の「社会測量機関」を設けて一人の貧窮者も逃さないようにしよう。

実のところは、小笠原京都光華女子大学教授によれば、当時内務省では社会政策の立ち遅れから、「救済課」を設け、社会問題の研究および解決に対し最も適切な材料を有し、かつ実効を上げることのできる地域として大阪を選び、自然の研究所であるとして調査していた。その任に当たっていたのが小河滋二郎博士で、林の前任知事である大久保利武に知事以上の高い給与で迎えられていた。実は、方面委員制度はこの流れの中で生まれたとされている。そのとおりであろうが、しかし林市蔵の民生委員の父としての価値を下げるものではない。

### 3. 現在の福祉の課題と民間福祉

#### (1) 戦後の福祉制度

戦後、憲法25条により生存権の規定が盛り込まれ、セーフティネットとして生活保護法が成立した。新しい制度は「公的扶助三原則」と呼ばれ、戦前の貧困対策としての社会政策とは全く異なっている。

第一は保護の無差別平等の原則であり、第二は保護の国家責任の明確化であり、第三は最低生活の保障のための保護費を財政事情によって制限することの禁止である。1946年に制定されたこの法律は、1950年に全面改正されたために、旧生活保護法と呼ばれており、この法律により保護しないものとして「能力があるにもかかわらず勤労の意思のないもの、勤労を怠る者、その他生計の維持に努めないもの、素行不良者」を挙げ、戦前の救護法の欠格条項の色彩を一部残すものであった。この規定は新法では、「保護は、生活に困窮するものが、その利用する資産、能力その他あらゆるものをその最低限度の生活維持のために活用することを要件として行われる。」と改められ、素行云々の規定は削除している。

1950年の新生活保護法は、国家責任による生存権を保障したことに意義がある。憲法第25条は、「①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障、及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない

ない。」と規定している。大切なことは、憲法が保障している内容が「健康で文化的な最低限度の生活であって、生きることができるだけの水準だけでなく、社会的な存在としての人間の尊厳、体裁、健康のミニマムを保障していることである。

生活保護法に続き、昭和22年には児童福祉法、24年には身体障害者福祉法、35年に精神薄弱者者福祉法（知的障害者福祉法）、38年老人福祉法、39年母子福祉法が制定され、これらを福祉6法と呼び、現場の福祉事務所において対応している。

また、戦後の50年の歩みの中で、貧困者や戦災孤児など生活困窮者を対象とした制度は、行政の側が措置し、サービスは社会福祉事業法に基づく社会福祉法人などの事業主体が実施するという枠組みのもとに行われてきた。しかし1990年頃から、都市化、少子高齢化、家族機能の低下といった社会の変化に対応できなくなっているのではないかと、今日では、ある特定の対象者のみが社会福祉サービスを利用するのではなく、国民のだれもが利用する制度に改めるべきであるという議論が提起されるようになった。その結果、2000年に社会福祉法が成立し、一連の法改正が行われた。

最大のポイントは、福祉サービスの利用が行政の決定であった措置制度から、利用者と事業者の対等な関係を築くために契約制度に移行したことである。2004年には介護保険制度が始まり、利用者が自由に施設やサービスを選択し契約する仕組みに替わった。とはいえ、実際には施設の絶対量が不足しているのが現状であるが。保育所なども同様である。

## （2）高齢化と孤立（資料1参照）

現在の福祉が抱える課題について3点述べたい。

まず高齢化と孤立の問題である。65歳以上の人の総人口に占める比率が7%を超えると高齢化社会とよび、21%を超えると超高齢社会とされるが、我が国は1970年に高齢化社会に、1994年に超高齢化社会になった。この用語と定義は1956年の国際連合の報告書において、当時の欧米先進国の水準を基にしたとされている。2009年の高齢化率は22.7%となっている。

今後の人口構造の見通しであるが、総人口は、1.2777億をピークとして、45年後の2055年には約9千万人まで減少する。高齢化率は40%を超え約3600万人になる。15～64歳までの生産年齢人口は51%（4500万人）で今よりも4000万人減少する。団塊世代（1947～49年生まれ）が75歳以上の後期高齢者となる2030年頃までは、高齢者が急激に増加し、特に後期高齢者は約2倍に増える。しかし、団塊ジュニア世代（1971～74年生まれ）が現役でいることから、高齢化率は30%にとどまる。その後は、団塊世代とほぼ同数の団塊ジュニア世代と入れ替わり高齢者となることから、高齢者数の増加は鈍化する。一方団塊ジュニア世代の子供世代（1995年生まれ以降）には大きな出生率の山がないことからその後は現役世代の人口はさらに急激に減少する。その結果、団塊ジュニア世代が後期高齢者となる2055年には高齢化率が40%を超えることになる。



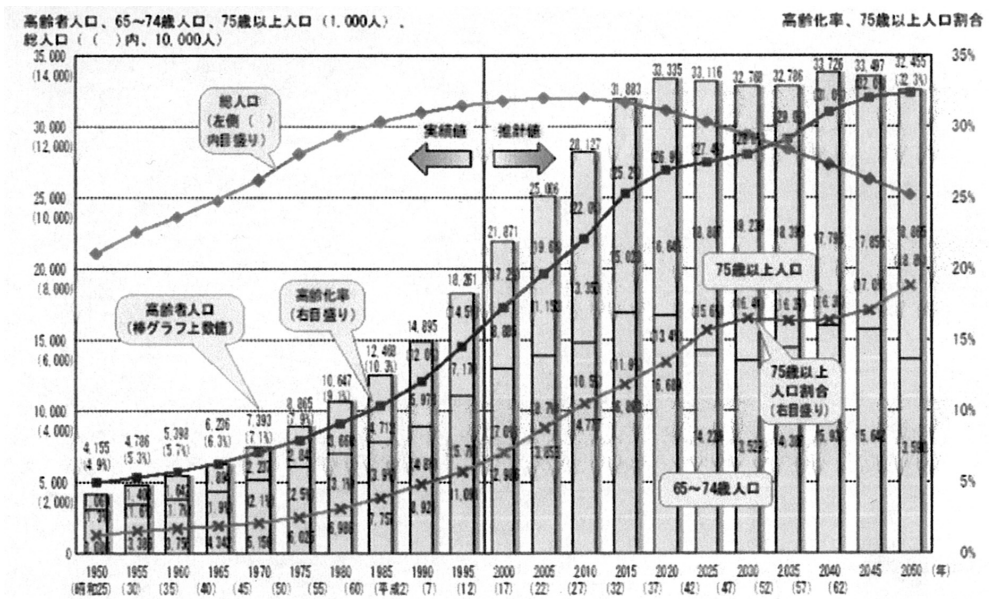
人口構造の変化は、世帯の状況や地域の姿にも大きな影響を与える。特に福祉面では、後期高齢者の増加、単身世帯の増加と要支援世帯の増加である。

75歳以上の後期高齢者は、病気になる割合、寝たきりになる率が前期高齢者に比べてはるかに高い。その結果、介護を必要とする高齢者の数が増え、2010年には、390万人の寝たきり、認知症、虚弱による要介護者が、2020年には520万人になると予測されている。これは、65歳以上の7人に1人である。

世帯構造では、65歳以上の高齢者がいる世帯のうち、高齢者だけの世帯が45%、高齢者のひとり暮らしの世帯が22%に上る。介護度の高い人々への病院や施設の需要はもちろんであるが、家族の支援が期待しにくい地域で暮らすひとり暮らしの高齢者は地域で支えていかなければならない。話し合いや給食など生きがいの支え、孤独死を防ぐ日常の身守り、災害時の救援など地域福祉の重要性は今後ますます高まるであろう。

図1-1-1 高齢者の推移と将来推計（1950～2050年）

資料 1



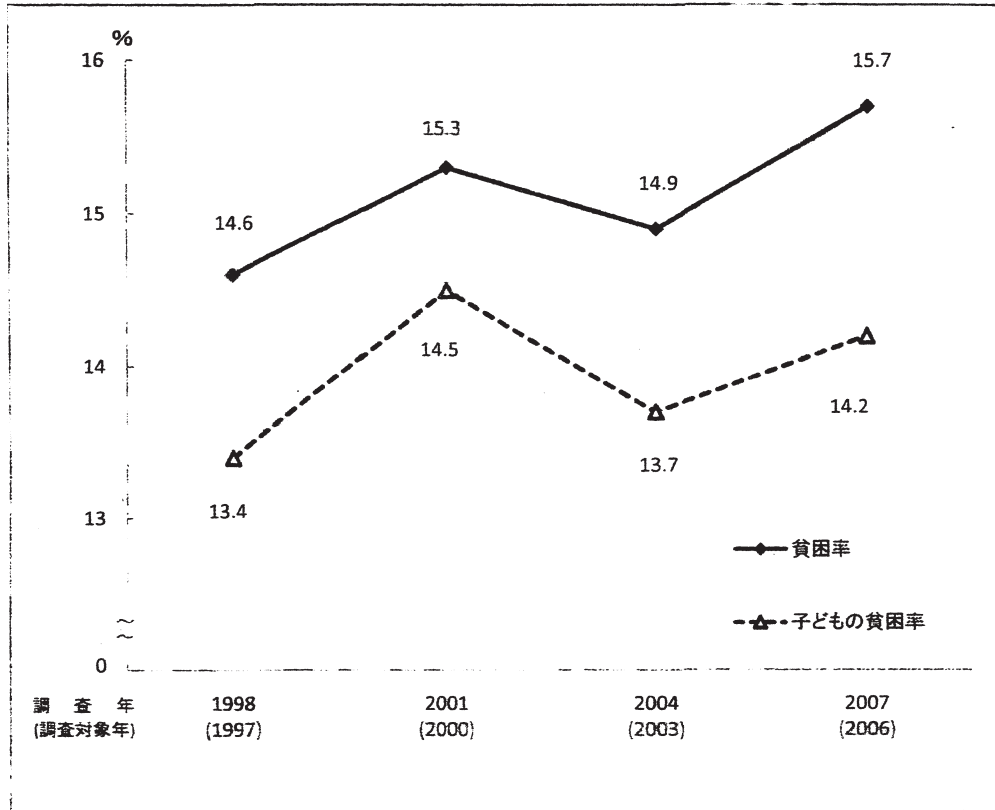
資料：1995年までは総務庁統計表「国勢調査」、2000年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成9年1月推計)」  
 (注) 1995年の沖縄は70歳以上人口23,328人を前後の年次の70歳以上人口に占める75歳以上人口の割合を基に70～74歳人口と75歳以上人口に按分

(3) 雇用の不安定化と貧困化（資料2参照）

厚生労働省は、10月20日に日本政府として初めて2006年の「相対的貧困率」を15.7%、子供の貧困率は14.2%と発表した。これは、2003年に比べて0.8ポイントの上昇、1998年比で1.1ポイントの上昇となっている。その後、ひとり親世帯に限ると54.3%になることも明らかにした。これは貧困政策において画期的なことである。というのは、これまで日本政府は貧困率の調査の必要性を否定していたからだ。厚生労働省のプレスリリースでは、大臣の指示によりOECD

平成21年10月20日

## 相対的貧困率の年次推移



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に算出した。

注：1) 「所得」は、調査対象年1年間(1月～12月)の所得である。

2) ここでいう所得には、現金給付として受給した社会保障給付費は含まれるが、現物給付は含んでいない。

3) 可処分所得とは、所得から所得税、住民税、社会保険料及び固定資産税を差し引いたものをいう。

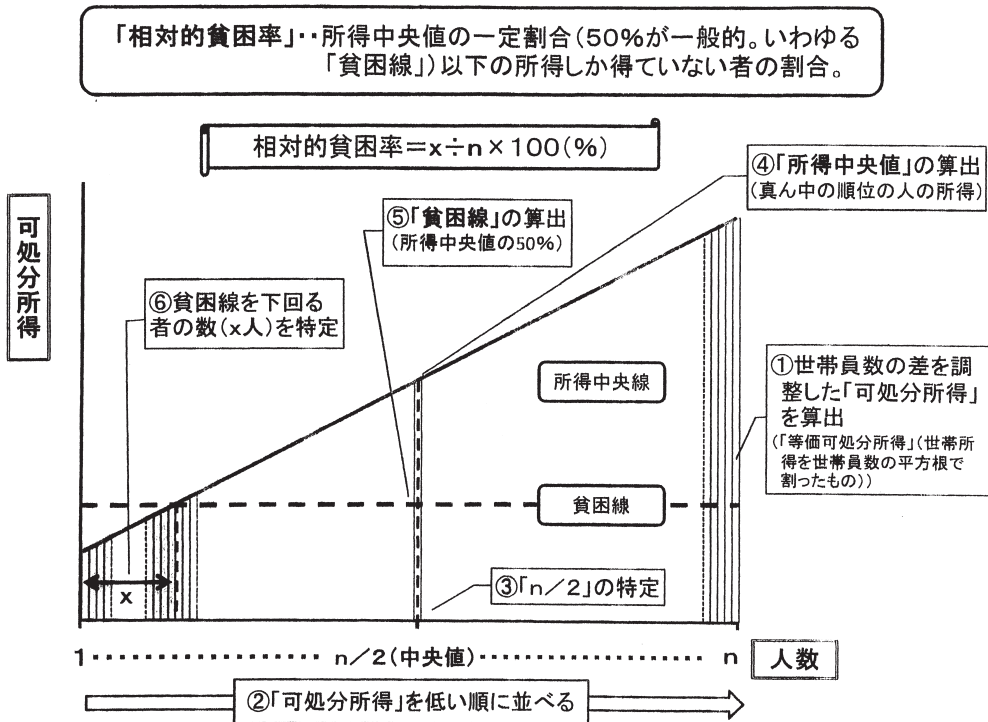
4) 相対的貧困率の算出にあたっては、国立社会保障・人口問題研究所作業班がOECDに提供している貧困率の作成基準によっている。

### ○ OECDに提供している「相対的貧困率」の作成基準について

- 1) 「相対的貧困率」とは、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう。
- 2) 子どもの貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める、中央値の半分に満たない17歳以下の子どもの割合をいう。
- 3) 等価可処分所得金額は、1985年を基準とした物価指数で調整をした。

が発表しているものと同様の計算方法で算出したとわざわざ述べている。朝日新聞によれば、長妻大臣は「貧困率を下げる政策を実行し一定程度下げて行く」、山井政務官は「特にひとり親世帯の親について、低賃金のパート労働から脱し、正社員になれるような政策」の必要性に言及したと報道しており、今後の政策に大いに期待したい。

相対的貧困率とは、世帯ごとの年間所得から税や社会保険料を差し引いた一人当たりの可処分所得を、高いほうから低いほうへ順番に並べ、真ん中に当たる人の所得を「中央値」とし、その半分（貧困線）に満たない人の割合を推計する。



ところで、「中央値」は254万円、「貧困線」はその半分の127万円であり、人口では約2000万人、子供は約300万人に相当する。国民の6人に一人が一人当たり月10万円で生活していることになる。

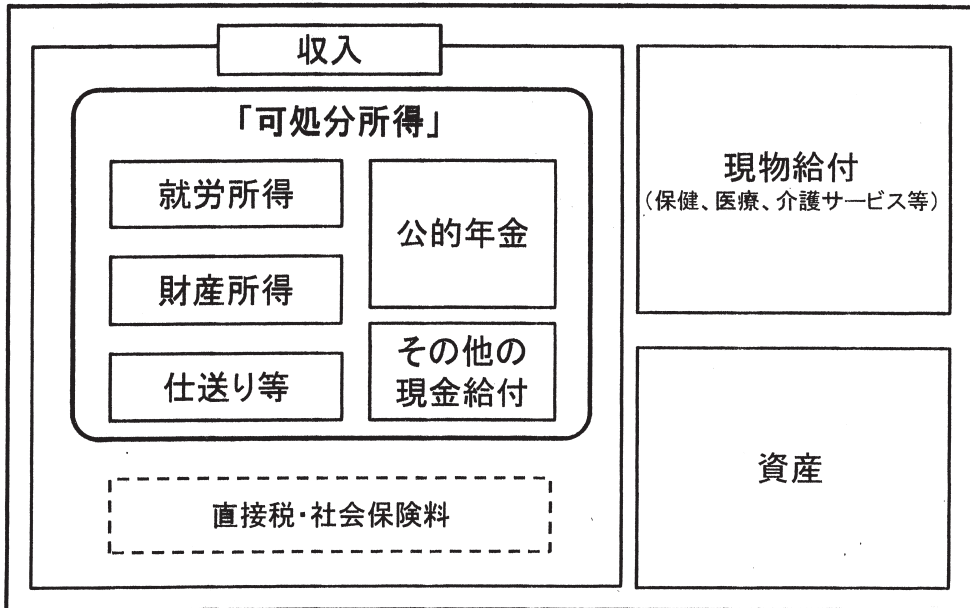
また、OECD加盟30カ国の平均値は10.6%であり、日本はメキシコ、トルコ、アメリカに次いで4位という高さである。

相対的貧困率についていくつかの論点がある。

ひとつは、相対的貧困率だけでは貧困の実態が把握できないという見方、つまり、貧困線以下の国民が生存権を保障されているのか、という問題である。生活保護費は、住んでいる地域、年齢、世帯構成によって違うが、07年は全国平均一人世帯で114万円である。したがって、貧困線の127万円はおおむね生活保護費の基準額に近いと言える。しかし、08年の生活保護受給

人口は約160万人であり、貧困線以下の2000万人とは大きな差がある。生活保護制度を利用できる人のうち、実際の受給者の割合を示す数値を「捕捉率」というが、政府は捕捉率を調べていない。朝日新聞によれば、複数の研究者が独自に試算した結果は10～20%程度。これに対し、日本弁護士連合会が調べたところ、イギリスが87%、ドイツが85%程度とされている。厚生労働省の資料でも相対的貧困率の算出に用いる「可処分所得」には資産が含まれていないとわざわざ断っているように算出方法の違いがあるが、それにしても我が国の捕捉率は低すぎるのではないかと推定される。

相対的貧困率の算出に当たって用いる「可処分所得」には、以下のものが含まれる。 ※「資産」の多寡については考慮していない。



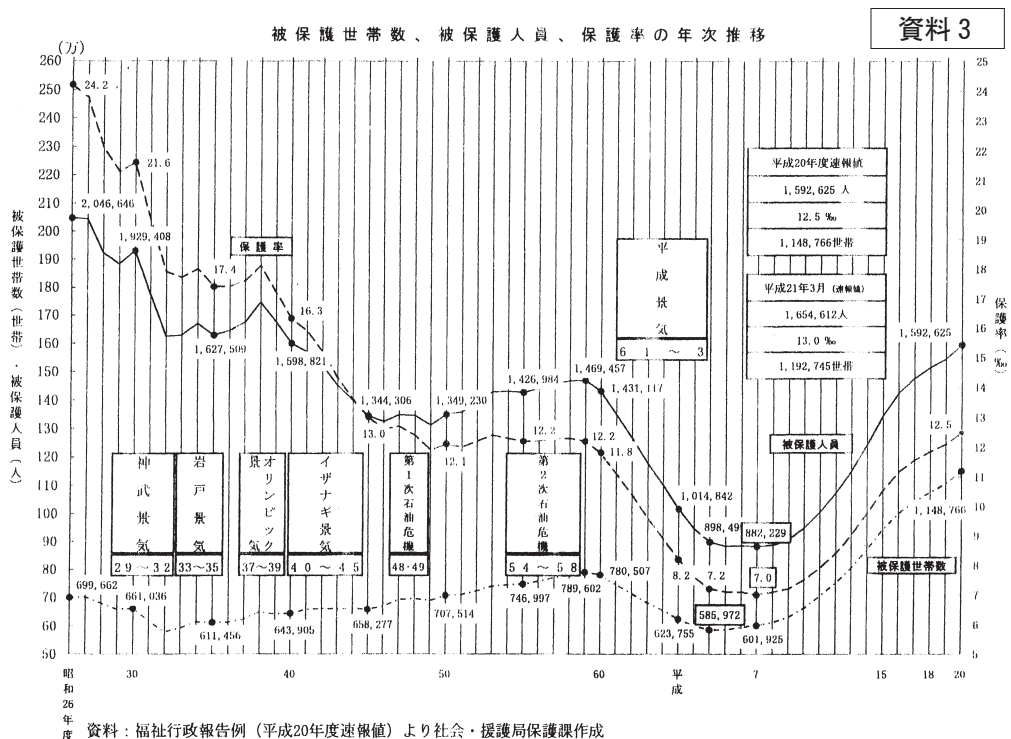
次に、OECDが調査している「相対的貧困率」は、豊かな社会の中の「格差」の問題であって、食べるに食べられない「絶対的貧困」は日本では大きな問題ではないという主張もある。朝日新聞によれば、2006年、竹中総務大臣は「貧困が一定程度広がったら政策で対応しないとイケないが、社会的に解決しないとイケない大問題としての貧困はこの国にはないと思います」と発言した。相対的貧困という概念は人が社会の中で生活するためには、その社会の普通の生活レベルから一定距離以内の生活レベルが必要であるというものである。つまり、人として社会に認められる最低限の生活水準は、たんに寒さをしのぐだけの衣服では無く、恥ずかしくない程度の衣服が必要であり、働くための携帯電話や交通費も必要である。社会における普通の水準からそれほどかけ離れていないことが必要であり、OECDは、中央値から半分以下を「貧困」と定義している。これは、国によってお金が持つ価値が違うため国際比較に有効であ

るとされている。

これに対する概念は所得が一日1ドル以下などと計算される「絶対的貧困」基準である。これは、人が生活するために必要なものは、食糧などその社会全体の生活レベルに関係なく決められるものであり、それが欠けている状態をいう。これは、約100年前イギリスの貧困研究者が「労働能力を維持するための最低限の食費を基とする方法」で定義したことに由来するとされている。

ところで、相対的貧困率は格差とどう違うのか。格差とは、所得を順番に並べた中央値を山の形の頂点とした全体の山の形である。山の形が低くなれば格差が小さい、高ければ格差が大きい。一方、貧困率は中央値の右側の所得の高い層の山の形は考慮しない。中央値の半分以下の貧困線以下の人々の割合をみる。格差の多少よりも低所得層の所得を押し上げ、貧困率を減少させる政策の物差しとして使われる。我が国と違い、OECD諸国では多かれ少なかれ、貧困率を基準とした社会政策をとるようにしている。

さらには、貧困率を相対的基準で計算する以上、ゼロにはならないのではないか、という疑問もある。国によって山の形はさまざまであり、貧困率も様々な数値である。2008年のOECDの貧困率の平均値は、先にふれたように10.6%であるが、最高のメキシコの18.4%、ちなみにトルコ、アメリカに次いで日本は第4位の15.7%である。最小はデンマークが5.3%、以下スエーデン、チェコ、オーストリア、ノルウェーとなっている。相対的物差しであるからゼロに



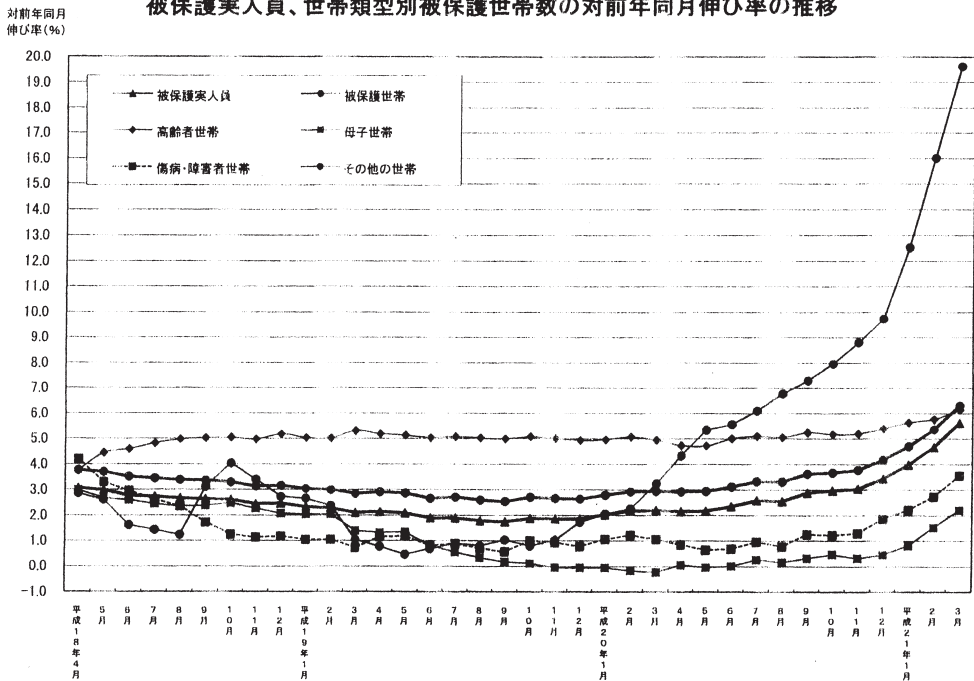
はならないが、5%から人口の5分の一に近い18%まで大きな幅がある。この違いは、その国の経済や雇用の状況に加えて、最低賃金や雇用にかかる規制はもちろん、公的扶助や児童手当、公的年金といった社会政策による。

次に資料3の生活保護の動向について。

厚生労働省が10月7日に発表した「社会福祉行政業務報告」によると、08年度の生活保護世帯数が、114万8766世帯、非保護人員も160万人となり、過去最多になったと報告されている。07年度に比べ4万世帯以上(3.9%)増えている。一般的に景気が良くなり雇用条件が好転すれば保護率は下がると考えられていたし、事実平成7年までは大体そのように推移してきた。しかし、ここ10年余りは様相が一変している。緩やかとはいえ2年前までは景気が回復期にあったにもかかわらず、保護率、非保護世帯、非保護人も増加の一途をたどっている。

世帯類型では、高齢者が5.3%、障害者・傷病者が1.5%、母子世帯が0.5%、その他が9.2%それぞれ増えている。資料3の2ページは直近のデータであるが、20年2月以降「その他世帯」の伸び率が異常に高いことが注目される。その他の世帯とは65歳以下の働くことが可能とされる稼働世帯である。従来、生活保護行政では高齢者、傷病障害者世帯、母子世帯が主な対象と考えられ、稼働世帯は労働による所得により保護基準以上の収入が得られるものとの前提に立ち、その他世帯に分類されていた。働くことが可能な世代の生活保護の急速な伸び方は、期間雇用や派遣労働者の雇用止めによるものと思われる。もちろんその背景には、1990年代から始

被保護実人員、世帯類型別被保護世帯数の対前年同月伸び率の推移



資料：福祉行政報告例(平成20年4月以降は速報値、平成21年1月分は保護課調べ)より社会・援護局保護課作成



まった雇用の規制緩和にあると考えられる。

悲惨な事例のひとつであるが、39歳の派遣切りされた男性が派遣会社から解雇通告を受けたのが昨年12月末で、寮も出されて求職活動をするものの仕事が見つからず、ネットカフェ生活で食費も含め1日2千円ずつ所持金が減って、最後に食パン一袋と缶コーヒー一本を購入した時の所持金は13円だった。そのまま路上生活に入り、2月末、公園のベンチで肩をたたかれ、「あんた見ない顔だね」と手渡されたのが、おにぎり二つとゆで卵一つに味噌汁、夢中であつたという。差し出したのはホームレス支援のNPO「福岡おにぎりの会」のメンバーだった。その後、1日派遣村に案内され、そこでの生活相談で命をつないだという。ネットカフェの時は住所が無いからと就職を断られていたが、生活保護を申請し、アパートを確保して半年後ようやく飲食店のアルバイトが決まったという。

厚生労働省の調べでは、昨年10月から今年12月までの「派遣切り」は23万人を超えると言う。その人たちの大半は、雇用保健、医療保険、年金などのセーフティネットの外にあり、最後のセーフティネットである生活保護に頼らざるを得ないのが、厚生労働省の報告が示す今の日本の状況である。

なお、高齢者などの世帯区分でも保護が増えているのは、不況の影響が国民各層に影響しているからであろう。

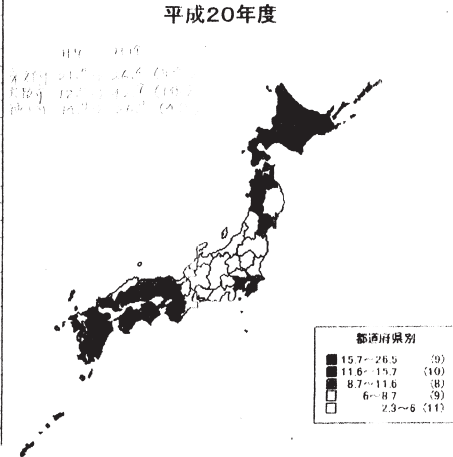
また、保護の開始理由は「傷病」が41.9%、「働きによる収入の減少・喪失」が19.7%、「貯金等の減少・喪失」が17.4%の順となっている。傷病の原因は、非正規雇用の労働者が医療保険の枠外に置かれている場合が多いこと、国民健康保険を滞納して短期証（2万8千人）に切り替えられ医療機関へのアクセスが悪くなっていることが推定される。また働きによる収入の減少は、賃金の減少により生活保護の最低基準以下の世帯が増えていると思われる。さらに貯金等の減少喪失は、生活保護は資産（貯金はもちろん住宅、生命保険、自動車など）をすべて活用し、いわば丸裸の状態になって初めて適用されることから、保護の開始までに貯金や資産を使い果たしていたことが想像される。

次に、資料3の3ページであるが、都道府県別の保護率をみると、北海道、高知に次いで大阪は20.5パーミルと3番目に高い。しかも伸び率は最大である。これは、大阪市の保護率が42.9パーミルであり約25世帯に1世帯であることが影響している。生活保護費が市の財政を圧迫するようになり平松市長が全額国庫で負担してほしいという気持ちがかかる。

## 都道府県別保護率の比較

	7年度		20年度		7-20 伸び
	%	%	%	%	
全国	7.0	12.5	5.5		
北海道	15.4	29.5	10.1		
青森県	11.0	18.0	7.0		
岩手県	5.2	8.7	3.5		
宮城県	4.1	9.1	5.0		
秋田県	7.0	11.6	4.6		
山形県	3.4	4.5	1.1		
福島県	4.0	7.5	3.5		
茨城県	3.1	5.9	2.8		
栃木県	3.1	7.1	4.0		
群馬県	2.6	4.5	1.9		
埼玉県	3.1	8.0	4.9		
千葉県	3.2	8.7	5.5		
東京都	8.1	16.2	8.1		
神奈川県	5.7	12.4	6.7		
新潟県	3.2	6.0	2.8		
富山県	2.0	2.4	0.4		
石川県	2.7	4.7	2.0		
福井県	2.1	3.0	0.9		
山梨県	2.2	4.3	2.1		
長野県	2.3	3.5	1.2		
岐阜県	2.0	3.4	1.4		
静岡県	2.2	4.7	2.5		
愛知県	3.4	6.3	2.9		
三重県	4.7	7.2	2.5		
滋賀県	4.2	5.9	1.7		
京都府	14.3	19.7	5.4		
大阪府	11.4	26.5	15.1		
兵庫県	7.9	14.7	6.8		
奈良県	7.8	11.7	3.9		
和歌山県	7.3	12.2	4.9		
鳥取県	6.1	9.0	2.9		
島根県	4.5	6.4	1.9		
岡山県	6.9	10.0	3.1		
広島県	6.3	12.5	6.2		
山口県	7.8	10.2	2.4		
徳島県	11.3	15.7	4.4		
香川県	7.4	9.6	2.2		
愛媛県	7.8	11.5	3.7		
高知県	15.3	22.7	7.4		
福岡県	16.4	19.6	3.2		
佐賀県	5.8	7.4	1.6		
長崎県	10.8	17.0	6.2		
熊本県	7.5	9.6	2.1		
大分県	9.4	13.7	4.3		
宮崎県	8.5	11.7	3.2		
鹿児島県	10.5	15.6	5.1		
沖縄県	12.9	17.7	4.8		

資料：福祉行政報告例(平成20年度は速報値)より社会・福祉局保護課作成  
注：指定都市・中核市は都道府県に含む



### (4) 子供の貧困化と虐待(資料4参照)

厚生労働省調査によれば、児童相談所が一年間に対応した相談件数は約36万件で、そのうち児童虐待件数は07年度に比べて2025件(5%)増え、4万2664件となり、過去最多を更新した。その内容は「身体的虐待」が38.3%、「ネグレクト」が37.2%、「心理的虐待」21.3%、「性的虐待」3.1%の順となっている。また、被虐待児は、小学生が37.1%、3歳~学齢前が23.9%、0~3歳未満が18.1%、以下中学生、高校生である。

児童虐待の原因は親の人格の問題と受け止められがちであるが、生活がどんどん落ちてしまった家庭の苦悩が反映しているケースが多い。ある調査によれば、一時保護510件のうち、生活保護・市町村住民税非課税・所得税非課税の家庭は全体の45%弱を占めている。

ところで、堺市が調査した結果、「世代間の貧困の連鎖」という衝撃的な事実が明らかになった。生活保護を受けている約4千世帯を調べた結果、うち25%が親の世代においても生活保護を受給していた。母子世帯に限ればその数は41%となる。阿部綾さんは、「子供時代の貧困」が「限られた教育機会」となり、その結果として恵まれない職しか得られず、「低所得」「低い生活水準」となり、次の世代に受け継がれていくと分析している。貧困から成功した事例はいくらでもある、という主張もあるかもしれない。しかし、社会政策を考えるときには、特異なケースでは無く、全体の傾向をみる必要がある。大阪大学の吉川先生の分析による結論は、「日本社会全体の学歴の世代間関係は、今日の50歳台以上、つまり戦前から高度成長期になされた学歴取得に関しては、平等化・開放化に向かっていた」。しかし、大卒対非大卒という大きな境界で見ると、高度成長期以後の世代では、「いったん進んだ平等化は、完全に障壁を解消するには程遠い水準で行き詰まり、今日の若い層では、どの指標でもみても再閉鎖化の途上に

ある」。つまり、一定の所得以上の家庭の子供が大学に行く確率が高くなっているということである。

今後の日本社会の活力を考えるならば、子供の貧困率を下げる政策に着手する必要がある。それは、各省の予算の寄せ集めではなく、北欧諸国やイギリスのようにこどもの貧困率を引き下げる、という目標のもとにしっかりした体系的なものである必要がある。

図8 児童虐待の相談種別対応件数

資料 4

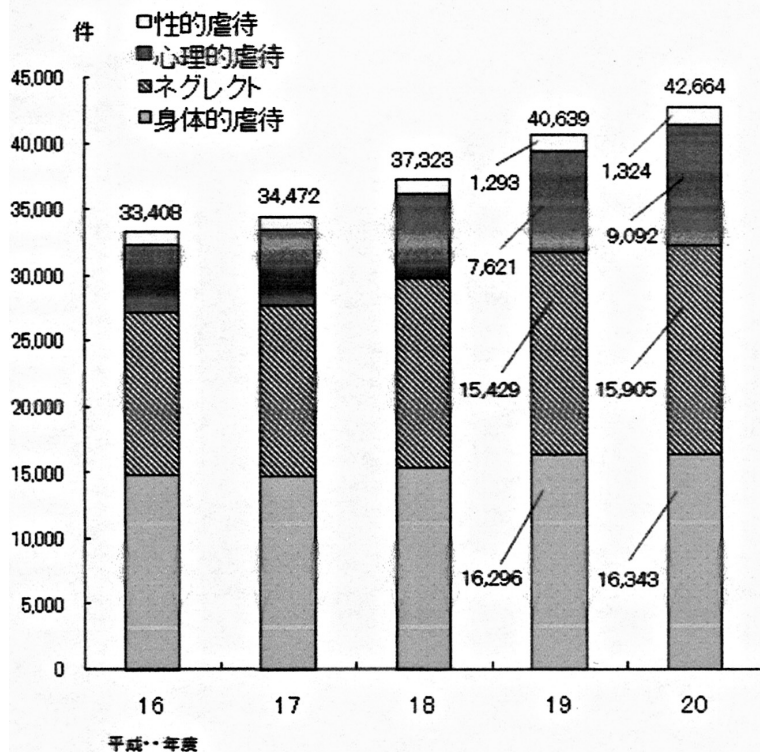


表10 被虐待者の年齢別対応件数の年次推移

	平成16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	対前年度	
						増減数	増減率(%)
総数	33 408	34 472	37 323	40 639	42 664	2 025	5.0
0～3歳未満	6 479	6 361	6 449	7 422	7 728	306	4.1
3歳～学齢前	8 776	8 781	9 334	9 727	10 211	484	5.0
小学生	12 483	13 024	14 467	15 499	15 814	315	2.0
中学生	4 187	4 620	5 201	5 889	6 261	372	6.3
高校生・その他	1 483	1 686	1 872	2 102	2 650	548	26.1

### (5) 民間の福祉活動

現在でも大阪の福祉の主力は民間である。児童養護施設、保育所、特別養護老人ホーム、障害者施設などの大半は民間社会福祉法人の運営である。民生委員を始め地域福祉活動は100%民間であるといっても過言ではない。

まず、大阪の民間社会福祉施設の社会貢献活動についてであるが、社会福祉協議会老人福祉施設部会は、5年前社会貢献事業を立ち上げた。これは、制度の狭間に埋もれて公のセーフティネットでは救済できない要援護者に対し、施設の拠出する資金とケースワーカーなどの人的資源を活用して、相談、適切な機関へのつなぎ、必要に応じた経済支援を行うことにより、生活問題の解決や自立支援を図るものである。拠出総額は3億8千万円、年間相談件数は5千件を超えている。援助事例は、①生活保護の申請をしたが、保護決定までに2週間、長い場合にはひと月かかるがその間の生活費がないので支給をした。②入院している母の年金を家族が無断で使用するため、成年後見制度の申請費用を援助し、安定した預金管理ができるようにした。③夫からの暴力が激しいため、転居にかかる保証金の一部を援助し、本人の精神的身体的安定を図り自立に結びつけた、などであるが、民間の資金であるために、即時に対応できるのが大きいメリットである。

保育部会では、各保育所において、研修を終えた保育士による地域の子育て相談などスマイルサポーター（地域貢献支援員）を創設した。専門の育児の相談はもちろん、介護、虐待、病气、生活の問題などあらゆる悩みの相談に応じ、アドバイスをし、必要に応じて専門機関につないでいる。

民生委員については先に詳しく紹介したように、方面委員が戦後生まれ替わり民生委員となった。民生委員は、その活動をするときは厚生労働大臣の委嘱を受けた特別職の公務員と位置づけられ、その数は全国に23万人、府内では、11826人となっている。民生委員は児童福祉法によって児童委員を兼ねることとなっており、その中で児童福祉を専門に担当する主任児童委員を設置し、府では1257人の主任児童委員が置かれている。それぞれ単身高齢者への声かけ、安否確認、生活支援、災害時における要援護者の把握と見守り、地域における子育て支援など日常的な活動を行っている。最近では、悪質商法による被害の防止、児童虐待の発見、生活困窮者の発見も重要な仕事になっている。しかし、地域における福祉課題の複雑化、困難度合の深刻化が進み、民生委員自身の学習にも限度が生じている。医療に例えると、地域の福祉課題の「かかりつけ医」的な存在としての価値があり、福祉事務所、子ども家庭センターなど専門機関とネットワークを形成することによって問題の迅速に解決を図っている

次に、市町村社会福祉協議会と小地域ネットワーク活動についてであるが、大阪では、すべての小学校区単位に地区福祉委員会（地区社協、校区福祉委員会とも呼ばれる）が組織され、組織率は、全国平均の30%に対し100%である。650の委員会が平均して80のグループを組織し、

生き生きサロン、子育てサロン、世代間交流などの小地域ネットワーク活動を展開している。

最後に、大阪でも多くのNPOやボランティアが各分野で多様な活動を展開しているが、ここでは、私が代表をさせていただいている「寄り添いネット大阪」について紹介する。

11月13日、法務省が公開した09年度犯罪白書によれば、犯罪を繰り返す「再犯罪者」の割合が高まったとされている。過失による交通事故を除く刑法犯の検挙者に占める再犯罪者の割合は、41.5%に達し過去最高となり、特に窃盗と覚せい剤取締法違反で目立っている。これは、不況の影響で出所者が安定した仕事を見つけられず、生活に困る状況が続いていることが背景にある。出所統計によれば、2006年の出所者は約3万人、うち半分は身元引受人が居る場合や成績優秀のための仮釈放であり、残り半数の満期出所者のうち、寄留先がない人が7200人、うち福祉の対応が必要な社会的弱者と思われる人が1000人いる。内訳は、65歳以上の高齢者が780人、身体障害者・傷病者が120人、知的障害者が100人とされているが、実際には療育手帳を持たない知的障害者はもっと多いと思われる。「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究班」の実態調査と報告によれば、知的障害あるいは知的障害と疑われる人は410人いたが、このうち療育手帳所持者はわずか26人、6.3%にとどまっていた。また410人のうち再犯者は285人(69.5%)となっている。また高齢者は1年以内に約50%が再犯を犯している。犯歴10以上の高齢者では「窃盗」（大半がコンビニでの食料品の万引き、ほかにさい銭泥棒など）が51%、「詐欺」（大半が無銭飲食や無賃乗車）と合わせると6割以上を占めていて、明らかに背景には貧困等の経済的要因と出所後の受け皿の不十分さという福祉施策の貧困さがうかがわれる。「刑務所は厳しいけれど寝食の心配のない場所」という悲しい現実を生み出している。

11月、福祉関係者とともに京都山科刑務所を見学してきたが、平均入所回数は3.9回、最長は79歳で35回というケースもあった。雇用、社会保険、生活保護という我が国の3層のセーフティネットに守られていないこの人々が住まいも無く社会に放り出されたらどうなるか想像に難くない。刑務所を出所したばかりというハンデを持つ高齢者や障害者がすぐに仕事を見つけられるはずがないし、失業保険、年金、医療保険も資格がない。湯浅誠氏の本によれば、「刑務所に入りたい」が動機になった刑事事件は、2年半に報道されただけで66件に上るといふ。空き缶を集めるために自転車1台を盗みそのまま警察に自首したケースや168円のケーキ1個を万引きして逃げるでもなくそのまま逮捕されたケースなどが紹介されている。このような罪は、はじめは警察官の説諭ですまされるが、重なると起訴され通常は執行猶予になる。猶予中に同様の犯罪を犯すと実刑判決は避けられない。

法務省は刑務所から外に出れば出所者のことは所管外、厚生労働省は再犯や累犯は法務省の所管という典型的な縦割り行政によって、これまでこの問題が政策議論にならなかったが、刑務所が「犯罪者」であふれかえる状況に至って、ようやく障害者や高齢者の再犯罪防止に着目するようになった。今年度予算で、自立が難しい受刑者について住まい、福祉サービス受給に必要な療育手帳の取得、施設への橋渡しなどを支援する地域生活定着支援センターを各都道府県に



設置し、各府県に対し補助率100%、年間1700万、4人分の人件費の予算を組んだ。しかし、これを受けて予算を組んだ府県は静岡、滋賀、和歌山、山口、長崎の5件にとどまり、補正予算を組んだのは6件のみである。理由は、本来国の仕事ではないのか、自治体の負担が増えるのではないかとのことである。国の役割、府県の役割と議論するのは必要だが、現実の悲しい状況に目を向ければ、まず事業に着手すべきではないかと考える。

こうした状況の下、予算がなくても相談事業を実施する必要があると考える人々、障害者雇用、ホームレス支援、釜が崎労働者の支援、人権擁護活動、さらに福祉関係者が集まり、本年4月「福祉の支援を必要とする矯正施設等を退所した人々の自立支援大阪ネットワーク」通称「寄り添いネット大阪」を結成し、10月から相談室を立ち上げたところである。

おわりに、今日の話をつきかけとして、これからますます需要が大きくなる福祉の仕事に関心を持っていただければ幸いである。例えば、シルバーの方は地域であるいは自分の特技や好きなことを生かして、肩を張らずに自分のできることを。学生さんには、福祉労働は夜勤もあり辛くて、しかも給料も安い、ひとりならともかく結婚したら生活できないと思われており、確かに大都市地域ではそのような一面があることは否定できないが、一方、地方では安定した職場であると言われている。また、経験を積んで主任から施設長へとキャリアアップしていけば、それなりの収入も得られる。

私は、常々、福祉の現場が「入所者から感謝される職場」「地域から信頼される施設」「職員が誇りを持って働ける組織」であってほしいと言っているが、学生さんの中からそういう道を歩もうとされる方が一人でも出てくればありがたいと思う。