

貧困打開をめざす地域からの運動

原富 悟

1 地域で広がる生活困難者への支援活動

〈見えにくい、生活の場に現れる貧困〉

2017年3月の生活保護の被保護者は、164万世帯、214万人となった。保護率（人口100人当たり）は1.69%、世帯比では3.08%である。日本における生活保護の捕捉率は、概ね15～18%と言われているから、人口100人当たり8.5人、世帯比で15%超の人が生活保護基準以下の収入で生活していることになる。地域の社会・経済状態によって事情は異なるであろうが、例えば、人口5万人の都市では4000人を超える人が生活保護基準に満たない生活をしていることになる。

国民生活基礎調査（平成28年版）では、2015年の相対的貧困率は15.6%と計算され、等価可処分所得の中央値は245万円、貧困ラインは122万円である。6人に1人が貧困ライン以下にあり、人口5万人の都市では8000人が相対的貧困状態にあるとされているから、街を歩けば、6人ないし12人に1人の割合で貧困状態にある人と出会う勘定だが、生活困難にある人は、外出を避ける傾向や社会的に孤立しているケースもあるから、地域社会においては、目にする以上に「貧困」が広がっていると考えていい。

外形的に「普通」に暮らしているように見えても、ローンを抱えたまま収入が途絶えたということだってあるし、経済的な理由から新聞や書籍を節約し、映画や芝居やコンサートなどにも縁のない文化的貧困状態や精神的に病む人も多い。加えて、現代社会では、アパートやマンションで隣り合わせていてもお付き合いをすることもなく、関心も持たない希薄な人間関係がある。統計的に「貧困が広がっている」と言っても、具体的な生活の場である地域社会のなかでは、その実相は見えにくい。

そんな状況の中でも、貧困の当事者に向き合い、生活支援を実践するさまざまな活動がある。2008年のリーマンショックを契機に多発した「派遣切り」は、非正規、派遣、不安定雇用が生活危機を抱え込んだものであることを顕在化し、一方で、「派遣村」を一つの象徴として、労働組合をはじめとするさまざまな団体がつながって、運動としての「反貧困ネットワーク」が形成され、相談、伴走型支援、労働組合等の既存組織への組織化などの諸形態での生活支援活動が取り組まれた。

〈さまざまな生活支援の活動〉

いま、地域では、生活困難者へのさまざまな支援活動が取り組まれているが、それら

は、遠くセツルメントに源流をもつものもあり、生活協同組合等の互助組織、自治体・行政と連携する社会福祉協議会、1950年代に結成され活動を継続している生活と健康を守る会、近年のNPOの形態をとったソーシャルワークなど多様である。それらが、弁護士・司法書士等の法曹界とも協力し、労働組合の地域活動と連携して、全国各地域での生活支援活動を展開している。

さいたま市で活動するNPO「ほっとプラス」は、8名の社会福祉士・介護福祉士を専従職員におき、弁護士や市民団体、地域の労働組合と連携して年間500件の生活相談に対応している。支援対象者の半数は50歳代・60歳代で、若者もいるし、80歳代の高齢者もいる。住むところもなく所持金もない相談者の実情に応じ、シェルターを用意し、住居を確保し、雇用保険や生活保護を申請し、必要な場合は入院の世話や老人ホームへの誘導もする。うつなどの精神疾患や生活習慣病を持つ人や障害者もいる。常時50人前後の被支援者をかかえ、地域のアパート経営者と契約した暮らしの場を提供し、再就職、年金受給等々、相談者に寄り添った「伴走型」の生活支援を行っている。月に一度は「埼玉貧困ネット」の活動として、弁護士や市民ボランティアとともに取り組む「夜回り」で、駅周辺や公園などのホームレスに声をかけて歩く。

東京で活動するNPO「POSSE」は、会員約300人の会員組織で、学生や市民ボランティアがその運営を担い、労働組合とも連携しつつ、年間3000件の労働相談・生活相談を行い、雇用や貧困にかかわる政策提言も行っている。どちらかと言えば、労働問題に

重心をおいたソーシャルワークである。

2007年に発足し、2010年にNPO法人化した「ホームレス支援全国ネットワーク」には、全国のホームレス自立支援の活動を行っている約80の団体が参加している。

〈子どもの貧困に目を向けて〉

「子どもの貧困」が社会問題化するなかで、「学習支援活動」や「子ども食堂」などの活動も広がっている。

埼玉県は、2010年に、生活保護受給世帯の子どもを対象に、家庭訪問での教育相談、学習教室の設置と学習支援、進路相談などを行う教育支援事業（アスポート）を開始した。2015年施行の生活困窮者自立支援法は、自立相談支援、住宅確保給付金を必須事業とし、自治体の任意事業として「生活困窮者の子どもの学習支援事業」を組み入れたことから市町村としての実施も広がり、また対象者の枠も広がった。埼玉でこの事業を支え、実際に学習支援活動に取り組んでいるのは「子ども・若者支援ネットワーク」という自主的なボランティア団体である。法にもとづく自立支援の必須事業は、各自治体が、直接に、あるいは対応する社会福祉協議会に委託するなどして実施されている。

子ども食堂の活動も各地で広がっている。埼玉では、「埼玉子ども食堂ネットワーク」がたち上がり、NPO「フードバンク埼玉」がこれを支えている。各地域の生協や新婦人、市民運動のさまざまなグループが子ども食堂を運営し、フードバンクが、品質に問題がないにもかかわらず廃棄されてしまう食品・食材を集めて提供することで連携している。「埼玉フードバンク」には、埼玉労福協、

生協連、J A、生協、医療生協などとともに、労働団体として埼労連、連合埼玉も参加している。なお、2015年に「全国フードバンク推進協議会」が発足し、各地で自治体との連携も進み始めている。

2 貧困の可視化と社会運動

〈貧困問題の可視化〉

「最低賃金 1500 円」をかかげて活動する若者のグループ「エキタス」による「最低賃金が 1500 円になったら」のハッシュタグには「我慢せずに医者に行ける」「税金を滞納せずに払える」「1 日 3 食にする」「母がトリプルワークしなくてすむ」などの数多くの投稿が寄せられた。なかには「パートのお母さんの心にゆとりができて、家族が明るくなって子どもも元気になる」「ひがみっぽくて攻撃的な、疲れて余裕のない人が減って、思いやりが社会に少しずつ循環するかも」との書き込みもある。

ネット上に現れるこれらの声の背景にある貧困の実相は、前述のように地域社会において必ずしも可視化されているとは言えない。

6 人に 1 人が貧困ライン以下の収入で生活しているということは、まわりに 100 人の人がいれば 15 人は貧困状態の人がいるということである。生活保護受給者の半数は高齢者であるが、その半数は年金受給者である。貧困ラインを、収入だけでなく、教養や文化、社会参加なども含めた「健康で文化的な最低限度の生活」、つまり「人間的な暮らし」という視点で見れば、もっと多くの人が貧困状態におかれていると考えていい。貧困状態に

おかれている人は、多くの場合、社会参加に消極的だし、貧困状態を「見せない」ようにしているから、ますます隠れた存在になる。

貧困を社会問題化し、地域から草の根の運動を起こしていくためには、地域社会において、その実相を可視化していくことが、その出発点になる。

〈生活保護行政の問題〉

日本における生活保護の保護率は 1.6%、捕捉率は 15～18% と言われている。ドイツの公的扶助の補足率は 65%、フランスは 92%、スウェーデンは 82% というから、日本の最低生活保障の網の目は極めて粗く、もはやネットでさえない。

生活保護法には、「日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」（第 1 条）、「すべて国民は、……この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」（第 2 条）、「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」（第 3 条）とある。

戦後の新生活保護法が成立した 1950 年に当時の厚生省（現厚生労働省）は、「保護は申請にもとづいて開始することの建前」は、「国民に対して保護の請求権を認めた」という意味であって、「決して保護の実施機関を受動的、消極的な立場に置くものではない」から、「保護の実施に関与する者は、常にその区域内に居住する者の生活状態に細心の注意を払い……保護の漏れることのないよう……特に遺憾のないよう配慮すること」と

する事務次官通知を発している。

ところが、今日の生活保護行政の現場では、申請窓口において、「生活保護制度についての理解」を求めたうえで、生活状態に関する子細な調書を取り、家族・親族等の支援の可能性を調べたうえで、あらためて「申請の意思」を確認して、やっと申請書類をもらえるという手続きが一般的になってきている。最近では「不正受給の防止」を口実に、保護受給者がパチンコ店などに行った場合、市民からの通報を呼びかけるなどの人権侵害さえも起きている。

埼玉県社会保障推進協議会が毎年行っている自治体キャラバンにおいて「国に生活保護基準の引き上げを要請」することを求めたところ、どの自治体も一様に「法定受託事務であるため」とか、「国が判断するもの」などとして、上申する意思は全く見られない。憲法 25 条にもとづく生活保護法の原点に立ち返れば、地域住民の生活状態に最新の注意を払い、保護の遺漏のないようにすることともに、現行の保護基準が、生活環境や社会的な条件に見合ったものかどうかを見極め、必要に応じてその改善を提起することも、行政の出先機関としての現場の任務であってもおかしくはないはずである。

こうした福祉行政の実情が、低い捕捉率に反映し、行政の手によって、貧困が地域社会のなかで見えなくさせられていく。

〈生活支援から社会運動へ〉

さまざまな生活支援の活動は、チラシの配布やネットを通じて、あるいは人づてや「夜回り」でのつながり、さまざまな 110 番活動、行政の福祉の窓口や地方議員の生活相

談、労働組合による労働相談などを契機にしている。労働組合の地域組織を中心にして、生活と健康を守る会やさまざまな市民団体、弁護士などの共同による街頭での「何でも相談会」も取り組まれ、生活困難に陥った当事者を、生活保護の申請や住宅の確保、当座の生活費の貸付け、その他さまざま福祉制度の活用に導いている。

さきに紹介した NPO「ほっとプラス」のパンフレットには、活動の目的として「地域の貧困問題の解消」「すべての人が住みやすい街づくり」「社会変革の実現に寄与する」とある。支援活動を通じて顕在化する生活保護などの福祉行政の不備を指摘し制度の改善を働きかけ、政策提言を行うなど、福祉にかかわる社会的環境を変えていくことが意識されている。

生活と健康を守る会は、全国の各地域に支部・班を組織し、相談活動を行いつつ、機関紙等による啓蒙と学習を重ね、中央・地方の社会保障推進協議会（社保協）に参加し、反貧困ネットワークとも連携して運動を進め、個々の生活問題の解決と自治体交渉を積み上げ、政府と交渉をもっている。

地域における生活支援活動は、必然的に、社会保障・福祉制諸度の現状を批判し、その改善をめざさざるを得ないし、自治体に対する施策や制度改善の運動を必須とし、さらに、国の社会保障・福祉の諸制度を改革していくための、地域からの問題提起としての運動に発展していく。

場合によっては、行政の対応を批判し、裁判に訴えることもある。筆者も、数年前に埼玉県三郷市の福祉課の窓口対応をめぐる、生活保護裁判に関わったことがある。この裁

判で原告が勝利したことで、埼玉県は県下の全自治体の担当者を集めて窓口対応の改善を申し合わせた。最近では、生活保護の老齢加算・母子加算の廃止や生活保護基準の切り下げ、年金の削減等をめぐる裁判も全国的に行われている。

現出する生活困難者の問題を解決する活動とともに、貧困を生み出す原因としての、低賃金と不安定雇用・失業などの労働問題に目を向けなければならない。病気やケガ、高齢化、あるいは保育や介護など、貧困につながる社会的な「事故」に対応する社会保障・福祉制度の改善も、労働問題と表裏一体の運動課題である。労働組合が主導的な役割を果たす、全国的な賃金・雇用、そして社会保障をめぐる市民共同のたたかいと連動し、労働組合が地域において果たす役割は大きい。

3 地域における労働組合運動の課題

〈民主的な自治体づくりと政策課題〉

日本国憲法 25 条は、すべての国民に、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するとともに、第 2 項で「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」としている。また、憲法 92 条の「地方自治の本旨」にもとづいて、地方自治法第 1 条の 2 では「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされている。住民の生活問題は、まずは身近な自治体に持ち込まれ、自治体は自主的、総合的に、福祉の増進を図ることを基本にして、それに対応しなければなら

ない。そこから全国的な制度や施策の改善を図るのは国の責任である。

地域において、統計的に見出される貧困に対して、また、労働組合やソーシャルワークを実践するさまざまな運動などによって顕在化される個々の生活問題に対して、適切に対応し、さらに貧困を生み出す要因を除去するためのさまざまな施策を実施し、住民の生活と人権を守ろうとする民主的な自治体をつくっていくことが課題となる。いま、全国で生活保護や福祉行政の改善、国保税（料）負担の軽減を求める運動が広がっているように、具体的な生活問題を自治体に持ち込み、繰り返し改善をもとめ、行政と地方議会に対する運動を蓄積して、自治体の施策の改善と国の政策を変えていく力にしたい。

貧困を生み出す要因としての低賃金、不安定雇用の改善をはかるために、公契約条例の制定運動が各地で展開されている。公契約の改善は、地域の賃金相場を引き上げ、雇用の安定にも寄与する。自治体がその域内の賃金や雇用の現状に目を向けることが求められるが、そのためにも地域の労働組合による取り組みが求められる。最低賃金の引き上げについては、厚労省の出先機関の所管である地方最低賃金審議会への運動が必要だが、自治体が最低賃金に対する問題意識を持つこととあわせて、公契約による最低時給の引き上げによる相場形成とも連動して、最低賃金引き上げの世論づくりが進んでいく。

〈地域における連携した運動と組織化〉

地域には、ソーシャルワークの実践があり、生活を支えあう生協や生活と健康を守る会があり、年金者組合や地域社保協（社会保

障推進協議会)などの運動団体があり、さまざまな産業の労働組合があり、ローカルユニオンがある。弁護士や司法書士などが貧困問題に熱心に取り組んでいる例も多い。こうした貧困問題に向きあうさまざまな運動を、地域の労働組合を束ねる地域労連が中心になってネットワークを構築し、共同行動を行い、協力関係を継続していきたい。前述の、埼玉における子ども食堂を支えるフードバンクの活動では、労福協(労働者福祉協議会)をつなぎ役にして、労働団体では連合埼玉・埼玉労連、県生協連と各消費生協・医療生協、J A(農協)、そして、さまざまな市民運動グループが連携している。

春闘期の「地域総行動」では、視野を広げ、地域の労働組合による地域春闘共闘とともに、貧困問題や国民的な課題をかかげた市民的な幅広い共同の運動を追求したい。労働組合の賃金闘争においては、職場や企業内だけではなく、地域的な賃金相場を引き上げていくための相互支援や共同行動を広げて行くことも課題になるだろう。

こうした地域における市民的な共同行動や運動のネットワーク化は、世論を広げ、自治体への影響力を強め、貧困を打開する力になっていく。草の根の運動の広がりには「見えない」貧困を掘り起こし、可視化し、さまざまなルートからの運動参加を促進する。市民運動に関わる「市民」の大多数は労働者であるから、地域運動における、労働組合への市民からの信頼の醸成は、労働組合の組織化運

動の前進への条件をつくることにもつながるだろう。

〈地域を見る目と学習・交流〉

貧困を打開する地域運動を進めていくためには、新自由主義がふりまく貧困の「自己責任論」や、社会保障・福祉の給付を「受益」とするイデオロギーを、地域住民の世論として克服していかなければならない。

地域労連が成長し、地域における労働組合運動が活性化してきたとはいえ、現状では、職場や企業内での運動にとどまる労働組合も多い。労働組合が、職場や単組レベルで地域に目を向けた学習や討論を重ね、個々の組合員の地域運動へ関心を高めていくことが必要である。

地域労連や地域の労働組合が中心になって、さまざまな運動団体との共同による学習会や交流会を組織したい。そこでは、地域のさまざまな分野の労働や生活の実態の共有、日本国憲法における社会権の意義、ILOが呼びかけるディーセントワークをめざす戦略(やりがいのある仕事の確保、職場における人権保障、社会保護、労働者の社会参加)などの議論を深めたい。

一人ひとりの組合員の働き方と生活に寄り添うという視点で、また、地域の生活圏における存在という視点で、「労働組合は機能しているか」と、改めて問い直してみることも必要なのではないか。

(はらとみ さとる・労働総研常任理事)