ドイツと日本における貧困対策－新型コロナ対策の日独比較－

2020 年 8 月 1 日

布川日佐史（法政大学教授）

はじめに

みなさんこんにちは。ご無沙汰しています。本当は静岡に行って、みなさんと直にお会いして、講演の後、駅前で歓談できればいいなと思っていました。依頼を頂いた時はそんなつもりでいたのですが、今また感染爆発の状況になってしまって、とても残念です。

今日は「ドイツと日本の比較」ということでドイツの話を主にさせて頂きます。日独比較研究を 30 年以上してきました。その途中でいろいろありました。1990 年に東西ドイツ統一がありました、私の研究分野でいうと 2005 年の雇用政策と生活保護の大改革がありました。2016 年には難民を 100 万人以上受け入れました。その度に驚いて、すごいことをするなとか、ドイツは頑張っているなと思って、ドイツからどんな示唆をえられるのか、考えてきました。しかしコロナ危機の下で、今回は、ドイツについて研究し、日本と比較するのがむなしいという感覚になっています。「コロナ鬱」かもしれせんが、そんな風に感じています。これからお話しするようにコロナ危機がもたらす雇用問題と生活困窮に対し、ドイツでとられてきた対策は、すごいとか、画期的とかではなくて、既存の制度を拡充し、必要とされる当たり前のことを、迅速かつ着実にやってきたというものです。それでも、3 月時点から今までの経過を見ると、日本との違いがあまりにも大きすぎると感じます。それは、「アベノマスク」に象徴されるように、日本の対応があまりにも場当たり、思いつきに見えてしまうからです。今日は、ドイツでは既存の雇用政策での対応がきちんとできていることと、そこからもれる人を最後のセーフティネットである生活保護できちんと支えているというお話をさせて頂こうと思います。

まず、ドイツの感染の拡大状況を見てみましょう。図 1・図 2 が感染者の推移です。3 月から拡大し、4 月には危機的な状況が起きたのですが、その後は拡大をだいたい抑えています。5 月以降は平常化に向かっています。ただし、食肉工場や農業季節労働など、劣悪な住環境で暮らす外国人労働者の間でクラスターが発生しています。また、夏休みになって、海外にバカンスに出かけた人が、感染してかえってくるという状況が起きています。駅や空港での検査が義務付けられました。

ドイツでは検査を莫大に行い、陽性者を発見し、第 2 の波が来ないように抑えようとしています。感染者の数は 1 日 600 人くらいです。現時点では、一日の感染者数は、日本の方がドイツを上回ってしまっています。PCR 検査件数は日本の 10 倍ほどです。日本の唯一の救いは、死者の数が少ないことです。それは日本において高齢者に関わる方、医療に関わっている方が、それだけ必死に頑張ってこられたという成果だと思います。

ロックダウンによる 4 月から 6 月のドイツ経済の落ち込みは戦後最大規模です。ただし労働市場そのものは落ち着いてきています。後で詳しく説明します。

日本と全く違うのは政府への信頼がすごく高まっていることです。コロナ対応が評価され、メルケル首相のキリスト教民主・社会同盟と社民党の連立政権への信頼が厚くなっています。逆に極右の政党 AfD が一時、2 割近くまで支持率を上げていたのですが、コロナの中でそれが下がってきています。また、医療・福祉従事者が感謝され、尊敬されています。口だけの感謝ではなく、労働条件がかなり改善してきました。若い人で高齢者の施設で働きたいという人が増えています。福祉従事者への感謝と尊敬が、実際の労働条件の改善と希望の拡大につながっているのです。コロナ後のあり方についても論じられていますが、日本と違うと思うのは、在宅勤務とか休業の体験をもとに、今まで労働時間が長くなってきたことを問題にし、しっかりと労働時間短縮につなげようという議論を労働組合が始めています。日本は逆に在宅勤務をきっかけにして労働時間規制そのものを無くそうとする議論が出てきています。労働時間規制を無くすのではなく、労働時間を短縮するという議論をちゃんと進めてきているところでも、まっとうな議論をしていると感じます。

Ⅰ　新型コロナウイルス危機への緊急対応

（1）3 月 9 日　連邦政府、緊急対策パッケージ決定

具体的にどういう対策がとられてきたか、時間を追ってみてみます。日本では安倍首相が学校を休校にすると急に宣言したのが 2 月末です。その後に感染が急拡大しました。ドイツでは 3 月 11 日にメルケル首相が市民の多くに感染する危険性があるとテレビで訴えました。それに先立ち、3 月 9 日に政府は 7500 億ユーロという膨大な規模の緊急対策パッケージを成立させました。企業の資金繰りや賃料を補助する「緊急支援」が始まりました。日本だと一次補正が通ったのが連休前、4 月末でした。ドイツでは 3 月 9 日に緊急対策を成立させています。大企業支援だけでなく、フリーランスや小企業への支援の施策もここで決まり、即、給付が始まりました。

（2）3 月 29 日「社会保護パッケージ法」施行　＝　緊急社会保護対策

労働者対策、社会政策として重要なのが、3 月 29 日に成立した「社会保護パッケージ法」です。休業手当、ドイツでは「操業短縮手当」と言っていますが、それを拡大しました。日本の雇用調整助成金制度のモデルになったのが、この「操業短縮手当」です。事業主の負担をなくすため、休業中の社会保険料の事業主負担は国が肩代わりすることにしました。正規労働者だけではなくて非正規労働者も対象に広げています。日本では企業が休業手当を払わないという状況がずっと続いてきました。そうではなくて失業保険制度における「操業短縮手当」という制度に基づいて、企業による休業保障がしっかりされてきたのです。

あわせて、求職者基礎保障[1]、すなわち、就労可能な人のための生活保護において、利用促進のために画期的な運用改善が行われました。休業手当では生活が成り立たない非正規労働者の生活を積極的に支えています。コロナ危機においては、特に自営業者やフリーランサーの生活が不安になっています。雇用関係のない自営業者やフリーランサーは「操業短縮手当」の対象にならないので、こうした人たちの生活を支えるために、生活保護の大胆な運用改善を行いました。連邦政府は、この時点で、あわせて 120 万世帯の受給増加を見込んで、以下で述べるように、生活保護の受給要件と手続きを大幅に緩和し、96 億ユーロの予算をつけたのです。

見落としてならないは、社会福祉施設、高齢者施設、障害者施設など、ロックアウトになって利用者が来られず運営が困難になっている団体に対し、連邦政府として、助成金を出すことを決めました。NPO など非営利団体には、つなぎ資金のたくわえがありません。経営を支え、社会サービスをしっかり守るには当座の助成が必要なのです。これも 3 月末に具体化されました。

「社会保護パッケージ法」の施策は包括的で、ここで取り上げた生活保護とか休業手当だけでなく、年金、障害者施策や、児童手当の増額、高齢者への給付をプラスするとか、社会保障関係のあらゆる分野にわたっています。

（3）生活保護（求職者基礎保障）の利用促進

求職者基礎保障、日本でいう生活保護ですけれど、その受給要件と手続きが大胆に簡素化されました。自営業やフリーランスの人たちの生活を支えるために、予約がキャンセルされ、仕事が入ってこなくなって、収入が途絶えた現状に即して、すぐに生活保護を適用することにしました。収入の認定においては、申請書に「先の見通しが立たない」という

---

[1] 求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）は、就労可能な要扶助者とその家族の、尊厳のあるミニマム生活を保障するための公的扶助制度であり、日本の生活保護制度に匹敵する制度です。以下では、求職者基礎保障という名称では呼ばず、生活保護という言葉でこの制度を示すことにします。

ふうに書けばいいとしています。日本の給付金では去年の収入と比べてどれくらいの割合減ったとかいう書類を出せということになっています。そうではなく、「これから見通しがない」と申請すればよく、現在生活が困っているならまずは利用してくださいという運用を始めました。

資産の認定については、生活保護制度ですから資産調査があるのが当たり前ですけれど、資産調査は半年間しないとしました。資産調査なしの生活保護の運用が始まりました。大きな財産を持っていないと申請書に書いて、署名さえすれば良いということになっています。大きい財産かどうかは、6 万ユーロが目安になっています。ですから 700 万円ぐらいの預貯金・金融資産は持っていてもかまいません。世帯員一人増えると、目安額はプラス 3 万ユーロとなります。日本では 5〜6 万円を超える現金・貯金があれば、それを先に使わないと生活保護が受けられません。ドイツでは一定の金額の預貯金があっても、それを取り崩さずに、生活保護を利用してコロナの間を乗り切れるようにするという対応がとられたのです。これにより、これまで生活困窮と無縁だった人で、コロナ禍で収入を失った人が、生活保護を利用するということになりました。ドイツのコロナ対策の象徴的なところです。

生活保護が保障する住居費・家賃額は、その地域の実際の家賃額と比べ、充分な額ではありません。日本の場合は住宅扶助の上限が低いので、足りない分の金額を他の生活費から補うとか、福祉事務所から転居を指導されたりします。ドイツではこれまで生活保護を使って半年は従来のアパートに住むことができました。新規受給開始後半年間は、従来の家賃の実費が給付されていました。これだけでも日本と比べると画期的ですけれど、実費支給を 1 年間に延ばしました。生活に困って生活保護を受けても、1 年間は住宅扶助の上限を超えていたとしても今のアパート代が実費で給付されることになりました。1 年間はこれまでのアパートで暮らせます。ですから安いアパートに転居し、生活が急変するとか、今までのつながりを全部なくしてしまうことはありません。1 年間は、コロナが終わって経済が安定し収入が回復するまでは、今の所に住み続けられるということを保障しています。こんな対応もとられました。

なによりも重要なのは国とか担当機関の基本姿勢です。一刻も早く給付する、漏れを無くすということが基本だと明言しています。生活保護以下で暮らしている状態はほっておかないと強く言っています。受給要件を満たしているかの確認よりも、漏れなく、早く給付するという対応です。日本は逆で、これまで、不正受給が絶対ないようにすることを基本として、調査、審査を厳しくしてきました。全ての預貯金を調べ、扶養ができる人がいないかの調査をしてから、給付を決定しています。給付決定までに、法定の 14 日を過ぎてしまいます。膨大な漏れ（漏給）が出ています。ドイツの場合は資産や扶養の調査をしてからの保護決定ではなく、基本姿勢としては困っているという申請に対しては、即、給付を決定することを、国として、また現場の実施機関として確認しています。コロナの下で福祉事務所は相談窓口を閉めていましたので、窓口での申請ではなく、オンラインや郵送で受け付けをし、簡素化した書類で簡単に受給を決定するという対応をしています。日本はコロナの下でも、まだ長時間、密な状況で受け付け面談をし、その後の審査にも時間をかけています。様子が大きく違います。

操業短縮手当（休業手当）を受けているけれど、それが少なくて生活が困っている場合、生活保護を上乗せできます。すなわち、操業短縮手当は、所得と見ないということにしました。操業短縮手当が生活保護費より低い場合は、それが丸々手元に残るということで、生活保護支給額より少し上の生活ができることになります。なお、自営業の人が「これから収入が見込めない」と申請したけれど、その後に、実際には一定の収入があったとしても、生活保護の給付額が多かったので、その分を返還しろとは求めないことにしています。もし逆に収入を多めに見込んで申請したが、実際に収入が後で少なかった時は、不足分を申告することができます。

こうした基本姿勢と、簡素化された手続について、国や福祉事務所は SNS などを使って

広く周知しています。連邦の担当大臣がオンラインビデオを連邦労働社会省、日本の厚労省のホームページにアップして、「生活保護を使ってください」、「最低生活以下に陥ることがあってはなりません」と訴え、申請の手続きを説明しています。「官僚的にならないように対応するつもりだが、2〜3 日かかってしまうことはがまんしてください」と言っています。最後に「生活保護はあなたの権利です」という呼びかけをして、動画を終えています。

図 3 の写真は福祉事務所（ジョブセンター）の担当者たちです。福祉事務所のホームページに写真をアップしていて、「私たちはあなたのためにいます」、「ぜひ利用してください」と訴えています。やわらかい雰囲気が伝わるかと思います。

以上が、生活保護を使いやすくしてきたドイツの状況です。3 月の緊急対策の時期にこれらが決まりました。

Ⅱ　コロナ危機への中期的対応局面へ

(1) 5 月 15 日「社会保護パッケージ法Ⅱ」施行＝中期的社会保護対策

緊急対応としてここまでやってきました。先ほど感染者の数を見たように、5 月になると感染の広がりが止まり、状況が安定してきました。そういう中でロックダウンが緩和されてきたのが 4 月の末からです。5 月になって学校が再開されました。こうして落ち着き始めた 5 月中旬に、「社会保護パッケージ法Ⅱ」が策定されました。社会政策の中期的な対策が取られるようになりました。緊急局面では対応を迅速にやってきましたが、これから時間がかかることを見越して、支援を継続することにしたのです。日本では一次補正が４月３０日、二次補正が６月１２日に成立しました。ドイツではそれよりそれぞれ一カ月早かったわけです。

まずは、休業中の労働者への操業短縮手当（休業手当）の引き上げを決めました。休業手当は手取り賃金の 6 割を保障してきましたが、休業が 4 ヶ月以降になる人は 7 割に引き上げる、さらに休業が 7 ヶ月以上長くなれば 8 割に引き上げる、子供がいる場合は 7%上乗せするとしました。休業が長くなるとの予想の上で、こうした対応を決めました。

失業給付の給付期間も延ばしました。元々1 年と長いですが、プラス 3 ヶ月としました。

ドイツは裁判所が分野別に、労働裁判所、社会裁判所、行政裁判所などに別れています。開廷できず裁判に支障をきたしてきたのですが、審理を簡単にしました。

学校が閉まり、子供が学校へ行けないでいました。自宅で昼食をとることへの対応として、ケータリングサービスが始まりました。これだけでは子供のニーズに十分に対応していないと、緑の党や左派党は批判しています。

緊急対応の対象は、今まで生活に困っていなかった中間層が対象で、急に収入が途絶えたことに対し、生活保護の入り口を広げて緊急に生活を支えるというものでした。生活保護の利用要件を大胆に緩和したわけですが、5 月になってからは、中間層対策だけではなくて、従来から生活に困っている人への対応についての議論が始まりました。コロナ禍で生活ニーズが高まっているのに対応しきれていないという声が強まりました。

(2) 6 月 3 日　景気・危機克服パッケージ=安定・平常化へ

６月には、ドイツでは経済の安定化を図り、平常化に向けるという段階に入りました。

６月３日に成立した景気・危機克服パッケージで、連邦政府は、第一に、生活保護の運用の弾力化を９月まで延長することにしました。第二に、低所得世帯や困窮世帯の子どもに、一人当たり３００ユーロ（３万６千円ほど）の「子どもボーナス」給付を決めました。生活困窮世帯への対策が具体化されたのです。

さらに中小企業への「橋渡し援助」が導入されました。３月の緊急対策で中小企業のために「緊急補助」が創出されましたが、それに続くもので、「緊急補助Ⅱ」と呼ばれています。それから「学生のための橋渡し援助」も作られました。

こうした中で、子どもボーナスだけでは生活困窮世帯への対応がまだ不十分だという批判が強まりました。3 月に緊急対策を連邦議会で採択した際は、極右の政党 AfD だけが法案に反対し、他の政党は賛成したのですが、６月のパッケージ法に対しては、貧困対策としては十分ではないとの反対が緑の党や左翼党から出たのです。

以上が 3 月から現時点までの政策の流れです。

Ⅲ　労働市場への影響と労働施策の実施状況

ではコロナ危機の実際の影響はどうでしょうか。図 4 に示したように、労働市場への影響をみると、失業者の増加は３０万人ほどです。失業者が急増するという状況にはなっていません。一定増えましたけれど、増加は鈍っています。大量失業が顕在化するという状況ではありません。その背景は、次に述べる操業短縮にあります。

ドイツの特徴は、雇用を維持するために、操業短縮労働者（休業労働者）が急増したことにあります。３月以降の申請数、給付受給者数は図 5 の通りです。７００万人近くの労働者が４月の時点で操業短縮手当を受給しています。当初 3 か月間は手取り賃金の６割が支給されます。３月から始まっていますから、４か月目に入れば給付率は高まり、給付額が上がっています。日本では、休業者のうちどれだけの人に、どれだけの額の休業手当が出ているかわかりません。雇用調整金を申請した事業所数と、給付を受けた事業所数しかわかりません。ドイツでは７００万人という膨大な数の人に休業手当が支払われ、どれだけの金額を受給しているかのデータをもとにした分析が行われています。それによれば、正規雇用で一定の賃金を稼いでいた人は、安定した生活が可能となっていることがわかります。

ドイツでは、休業中は法定の操業短縮手当（休業手当）で手取りの 6 割から８割が保障されていることに加え、労使協議による休業手当の上乗せがあります。ドイツでは産業別の労働協約を労使で結んでいますが、その中で休業に対する企業からの割増手当支給を規定しています。全労働者のうちの５割くらいの労働者は、法定の金額に加えて企業から割増手当が出ています。正規労働者、中間層の人たちは、休業中しても生活水準を大きく変えないで生活できるのです。

なお、操業短縮手当（休業手当）を申請する手続きは、事業所ごとに労働者の代表である従業員代表委員会が事業主と合意をして、休業計画を立てた上で申請をするということになっています。職場レベルの共同決定です。事業所ごとに労働者が参加し、休業実施を共同決定するのです。労働組合、労働協約や共同決定が大きな役割を果たし、労働者の生活をしっかり支えているのがドイツの休業保障です。

図 6 は、どういう事業所がそれを使っているかです。規模別に並べています。従業員が 1 人から 5 人というのが一番右の数字です。こうした小さな事業所も制度を活用していることがわかります。日本だと雇用調整助成金を中小企業が使わないことを容認し、それを前提にして第二次補正予算で別建ての休業支援金が作られました。ドイツの場合は既存の制度を改善し、拡充し、活用しているのです。既存の制度を使わないことを容認し、別建ての時限の制度を作って、業務をどこかに委託して、中抜きされるなどということはありません。

以上のように、ドイツは操業短縮という休業保障制度を活用して雇用を維持しつつ、生活を保障しています。これと違い、アメリカの場合は休業するのではなくてレイオフ、解雇をしています。大きな違いです。アメリカでは今２５００万人の人が失業給付を受けていて、それに連邦政府が上乗せをしています。結構な額になっていると言われています。トランプ大統領の下で、選挙対策もあると思いますが、莫大な失業者に大きな金額を給付しています。日本はドイツやアメリカと比べると、休業保障はきちんとされていないし、失業手当も不十分なままです。日本はどっちでもありません。日本はそれでもどうにかなっているように見えますが、実は、問題が表に出ないところで深刻化しているのではないかと、危惧しています。

Ⅳ　求職者基礎保障（生活保護）への影響、実施状況

求職者基礎保障、日本でいう生活保護も大きな役割を担っています。４月のテレビのニュースで、従来とは違う人たち、すなわち、これまで一定の収入があった中間層の人たちが申請を始めているという特集がありました。ホテル、飲食関係はもとより、音楽や芸術文化関係など、全て予約がキャンセルされ、収入を失った人たちが生活保護の申請を始めました。その数字が図７です。求職者基礎保障（生活保護）の受給者数は、３月時点と比べて４０万人ほど増えています。生活保護で支えているという状況がわかると思います。コロナで仕事がなくなってしまった人に対して、まずは休業保障、次に生活保護で生活を支えているのです。

収入をなくした人に生活保護を一刻も早く給付するということがめざされてきました。そのために資産調査を棚上げするという運用は、緑の党や左派党がそもそも要求していたことです。コロナ禍で保守党もそれに賛成して、生活保護のミーンズテストを取っ払いました。資産調査を棚上げしたわけで、ベーシックインカムに一歩近づきました。資産調査をなくした生活保護を今後どう定着させていくかという議論も始まっています。

もう一方で、これまでの生活保護受給者への対応が不十分だという批判が広がってきました。福祉団体、緑の党、左派党が問題にしているように、コロナ禍で生活ニーズが高まっています。学校で給食を食べていたとか、フードバンクから食材を受け取っていた人たちが、コロナの下でそれができなくなり、３食、家族が家で食べないといけないため、食費が嵩んでいます。WiFi の通信費が高まっています。ステイホーム生活で、ニーズが高まっています。そもそもこれまでの給付額が十分なわけではありません。2010 年に連邦憲法裁判所から違憲判決が出され、見直しが進んではきましたが、決して十分なまで引き上げられたわけではありません。来年の基準額改定に向け、福祉団体が協同して引き上げを要求しています。低所得世帯を参照するのではない新たな算定方式の導入が提起されてもいます。連立政権は、子どもボーナスという一時金の給付を決めました。1 月から給付基準額も引き上げられます。しかしそれではとても足りないというのが福祉団体の評価です。

以上が、感染拡大がだいたい落ち着いてきて、社会が回り始めているという状態における、ドイツの休業保障と生活保護をめぐる現状です。

Ⅴ　日本の現状と課題

日本の現状については、特に生活保護の運用改善について簡単に話をさせて頂きます。

まずはコロナ感染関連施策の概要です。図８が日本の感染者の状況です。４月の第一波以上に今は感染者が増加しています。これを第２波と言わないで何だろうという状況です。図 9 で見るように PCR 検査も増えてはいますが、ドイツの１０分の１ぐらいです。感染が身近に近づいてきたという不安を感じています。

（1）労働市場の変化

雇用への影響を労働力調査の結果を見てみましょう。図 10 が完全失業者数の推移です。この時点では失業という形ではまだ顕在化していないといえます。失業者は昨年比では増えているけれど、３月、４月、５月で急増してきているわけでもないという状況です。図 11 が休業者の推移です。３月のロックアウト、休業要請によって、休業が急増しました。６００万人近くまで一気に増加したのが、４月でした。パート・アルバイトのひとたちが真っ先に休業を迫られました。労働組合などが行った 4 月の電話相談には、休業手当が支払われていないという相談が多数寄せられました。休業者は 5 月以降大きく減り始め、現在はピークの半分になっています。休業した人の中でどれだけの人が、どれだけの金額の休業手当がもらえているのかということがわかりません。データが公表されていません。４月、５月、６月に休業していた人たちが、今どうなっているのかは、まだ分析

されていません。それが失業という形には顕在化していないというふうに統計上は見えています。

(2) 格差と貧困の拡大と対応策

日本でどういう対応が取られてきたかを見ていきましょう。休業が激増して一時、６００万人近くに達しました。この人たちにどれだけの保障がされてきたのか、その人たちが失業したのか、フルタイムの仕事に戻れたのか、就業しているけれど時間が減らされたのか、仕事を探すのをやめて非労働力化したのか、一定の分析が進んでいます。しかし、繰り返しますが、一人当たりの休業保障の金額に関するデータが公表されておらず、生活が保障されているのかどうか確認ができません。休業した人、失業状態の人、仕事探しをしないで非労働力と扱われている人、また休業から仕事に戻った人、その人たちの収入・所得がしっかり保障されているのかというところがとても不安です。

コロナ危機対策としての制度は、図 12 に示したとおりです。コロナ下で新しく導入されたものも含めています。

①まずは休業手当です。企業が休業中の労働者に支払うものです。今回の大きな問題は、コロナ危機が原因の休業は、企業側に原因があるわけではないので、企業としては休業手当を払わなくて良いという見解が広がっていることです。ですから休業手当を払っていない企業が多くありますが、どれくらいの企業がそうした対応をしているのかが、よくわからないでいます。電話相談では、休業手当をもらえていないという人たちが圧倒的に多かったです。4 月はそんな状況でした。ここの検証が必要です。

雇用調整助成金（図 13）は休業した場合、企業が労働者に支払った休業手当の一定部分を、国が企業に対して補助するというものです。雇用調整助成金はコロナが原因だろうと、休業手当を出している企業に対しては補助するとなっています。企業が休業手当をきちんと出していれば、雇用調整助成金制度によって、企業はそのコストを補填することができるわけですが、そうならずに休業手当を出さないままずるずると４月、５月、６月と来てしまったということかと思います。

②失業した場合は雇用保険の求職者給付を受給することになります。自己都合で辞めたという形を取らされたりして、３ヶ月の待機期間に入っている人もいると思います。

③一次補正で特例として制度拡充がされたのが貸付制度（生活福祉資金特例貸付）です。社会福祉協議会が、緊急小口資金として１０万円とか２０万円を貸し付けます。申請が急増しています。図 14 ですが、去年の数字はほとんどゼロに近いくらいで、千とか２千とかという数字でしたが、今年の３月になって急に増えてきたことがわかります。現時点までで６５万件くらいの緊急小口資金貸付が行われています。あわせて、3 か月間の総合支援資金貸付もあります。借金で当座をしのぐことになりますが、生活再建にとっては、借金が今後大きな足かせになることは明らかです。

④2015 年にできた生活困窮者自立支援制度の中にあるのが、住居確保給付金です。住居を失った人、住居を失う恐れのある人に対して家賃を保障、給付する制度です。リーマンショックの時に予算措置された「住宅手当」が制度化されたものです。ただし、受給の要件はとても厳しく、収入が生活保護とほぼ同じ住民税非課税限度額以下でなければなりません。年で１００万円から１２０万円以下ということになります。そのほかに就職活動を義務付けるなどの条件がついていますが、コロナ禍のもとで緩和されてもいます。生活困窮者支援の窓口で申請します。

厳しい経済要件にもかかわらず、申請が急増しています。給付額は生活保護が定めている住宅扶助額ですから、実際に住んでいるアパート代よりも低い金額しか出ません。条件が厳しく、もらえたとしても家賃の実費に満たないことになります。制度の拡充、改善が必要です。

一次補正で作られたのが持続化給付金です。事業主に２００万円給付します。現時点ではデータがなく、どの程度使われているか、どのような効果を上げているのかがわかりません。

⑤１０万円の特別定額給付金です。すったもんだした制度ですが、既にもらっている人も多いかと思います。どのような効果がでるのか、分析が必要です。これでどうにか当座を凌げるでしょうか？

⑥二次補正で、シングルマザーのお母さんたちからの困窮が非常に厳しいという声を踏まえた給付金が制度化されました。

⑦休業している人に対し、雇用調整助成金制度を利用して休業手当を出すのは手間がかかる、使いにくいという声を反映し、休業している本人からの申請で、直接、本人に休業支援金を給付することになりました。金額も従前賃金の１０割を出すことになりました。これがどれだけ使えているのかが疑問です。すごく使いづらくて実効性がないということを、塩村国会議員が報告しています。

⑧二次補正では、学生グループの要望をもとに学生支援の給付金もできました。これも要件がきつくなっています。大学を通じて申請するわけですけれど、六つの厳しい要件があります。文部科学大臣が大学に対して「大学ごとに要件を緩めていい」と言っていますが、大学が要件を緩めて配分された枠以上の学生に給付を決めたら、その分の補助金を上乗せするとは、文科大臣は確約していません。大学としては緩めることができないというおかしな状況になっています。一部の学生だけにしか行き渡らないことになりそうです。

以上みてきたように、日本の制度では、これがしっかり生活保障の効果を上げている、これがしっかり機能しているというものが見受けられない状況だと言わざるをえません。貸し付けで借金を負わせ、マイナスの状況を拡大しているということが目立ちます。

⑨そういう中で生活保護がどうなっているかが、図 15 です。生活保護のデータはまだ４月分しかデータが出てきていないので最新状況まではわからないですが、申請が急増しているというわけではありません。今どの制度が使われているかというと、先程説明した社協の貸付資金とか住居確保給付金です。けれどもこれでは生活を支えるには金額が足りなかったり、逆に借金を背負ったりということになっています。実際のところはとても生活に困っている人たち、生活保護でもらえる金額よりも低い水準で生活している人たちが膨大に増えているのではないかと危惧しています。若干の預貯金とか、自動車を持っているので生活保護を受けられないとされていたり、生活保護を使うのだけは嫌だというふうに本人が思っていたりというようなことで、最低生活以下の生活をしている人が急増しているのではないかと思います。生活保護を利用しやすくし、生活保護を忌避する思いを解きほぐしながら生活保護受給につなげていくことが、大きな課題だと思います。

(3) コロナ危機下の生活保護運用改善

厚労省が生活保護の運用については、一定の弾力的な運用を全国に通知をしています。画期的な内容を含んでいます。これまで国が言ってきたことの再確認も多いですが、従来とは違う言い方になっているところもあります。

まず、福祉事務所に対し、申請までに書類を揃えるというのでなく、困っているなら申請を受け付けましょうと繰り返し通知しています。ただその後に調査をしなくていいとか、調査の条件をなくすとかいうドイツのあり方とはだいぶ違います。とはいえ、受け入れようという姿勢を示しています。

生活保護を受けるためには、働く能力を活用していないといけないという条件があります。国は、コロナ禍の現状ではこの判断はとりあえずしないでよいと通知しました。これは画期的です。こうした運用が全国の福祉事務所できちんとできているのか確認することが、またこうした運用をコロナの後まで生かせるかが、日本の生活保護の運用改善にとって重要です。

資産の活用要件についても、自動車については、従来も「通勤に必要な場合はとりあえず処分しろとは言わない」という対応をしてきましたが、保有を容認するという言い方に変わっています。自営業の人には「営業に必要なものは処分しなくていい」と確認しています。国として生活保護に受け入れるという姿勢は示してはいますが、自営業の人たちを緊急に受入れるには、保有できる預貯金を少なくとも 10 倍にする必要があります。

生活保護利用者にとって大事なのが、医療扶助の扱いの簡素化です。生活保護利用者は、健康保険を使って医療を受けるのではなく、生活保護の医療扶助で医療サービスを受けます。そのためにいちいち福祉事務所に行って医療券というものを発行してもらってから病院に行かなければなりません。病院では健康保険証ではなく、医療券を出すので、扱いが違って、嫌な思いや恥ずかしい思いをすることになります。こうした問題をもってきたのがこの医療券です。コロナの下では福祉事務所で券を発行してもらうのではなくて、医療機関に直接行くという運用に変わりました。医療機関と福祉事務所がやりとりするということになりました。これはコロナ後に継続し、一般化すべきです。

個別の対応は以上の通りですが、国としての基本姿勢がどうなのかを問う場がありました。6 月 15 日の参議院決算委員会で、安倍首相が田村智子議員の質問に答え、「国として生活保護が定める健康で文化的な生活水準以下で暮らしている人には生活保護の申請権をしっかり認めて促進する」と答えています。国の基本姿勢を明確に示したということでは画期的答弁です。国会の質疑では、田村議員が「生活保護バッシングする政党があったけれど、そうではなくてちゃんと使いやすくしないといけない」と言ったら、安倍首相が聞かれてもいないのに「自民党はそんなことはしていない」と発言して、失笑を買うという一幕もありました。それからすると、申請権をしっかり認めるという発言の本気度が疑われもしますが、それをどう具体化させるかが、課題として投げかけられています。自治体がどう具体化するかが課題です。生活保護が定める水準以下の苦しい生活をしているけれども、生活保護を受けないで頑張っている人や、生活保護は嫌だと受給を拒否している人に、きちんと生活保護利用をすすめて、生活保護利用につなげる支援がちゃんとできるかが、今問われていると思います。

おわりに

ドイツではコロナ危機で収入をなくした人への対応として、既存の制度を活用し、必要なことを早急にかつ着実にやってきました。なぜ日本ではアベノマスクから始まって GoTo キャンペーンに至るようなドタバタした対応になっているのでしょうか。膨大な予算をつけて、いくつもの対応策を導入してはみたけれど、実際にはそれが使い勝手が悪かったり、しかも運用は申請窓口をどこかの会社に丸投げし、儲けさせているというのが実態です。

そういう状況の中で、どう仕切り直しして、緊急の対策と、既存の制度の改善拡充を見越した対応をとっていくのか、しっかり考えなければならないのではないかと思います。生活に困窮した膨大な人たちが、貸し付けを受け、借金を抱える事態になっています。マイナスの状態から生活を再建していかなければなりません。生活保護でどう支えていくのかが、これから問われることになるかと思います。

以上