

生活困窮者を救う制度のあるべき姿

日本福祉大学 社会福祉学部 社会福祉学科

12FF3498 土田知里

目次

はじめに

1. 生活保護の役割
 - 1-1.生活保護の 4 つの原理
 - 1-2.生活保護受給者の現状
2. 生活保護の不正受給
 - 2-1.生活困窮者を追い返す福祉事務所
 - 2-2.申請主義の壁
 - 2-3.否定される生活保護
3. 新セーフティーネット構築
 - 3-1.生活困窮者自立支援法
 - 3-2.改正生活保護法
 - 3-3. 改正生活保護法、生活困窮者自立支援法が抱える問題点

おわりに

参考文献

要約

本論文では、生活に困窮する人を救うためにある生活保護の現状や抱える問題点を探り、あるべき姿について考察している。それに加え、最後の砦としての生活保護の機能を果たしているのかを探っている。また、改正前の生活保護では貧困状態から自立へと繋げられなかった生活困窮者を、生活困窮者自立支援法や改正生活保護法では生活に困窮している状態から自立へと繋げられるのかといった問題について考察している。

しかし、考察した結果、生活保護の捕捉率の低さからもわかるように生活保護では限界があり、セーフティーネットとしての役割を果たしていないという結論に至った。そこで、改正前の生活保護がなぜ機能していなかったのか、新セーフティーネットが生活困窮者の最後の砦とならないか原因を探っている。生活困窮者にとって改正生活保護や生活困窮者支援法は貧困から自立へ導いてくれる制度なのかを考察している。

はじめに

「生活保護を利用するということは、恥ずかしいことなのだろうか。」2012 年に取り上げられた芸能人生活保護不正受給問題を見ながら、私は疑問を感じた。日本人は生活保護制度を利用していること自体を恥と考える傾向にある。生活保護は第 1 章で述べている様に、生活に困窮し、最低限度の生活さえも営むことができない人が自立に向けて利用する制度である。しかし、生活に困窮したら生活保護を利用するという意識は、日本の社会では定着していない。

それどころか、第 2 章に述べた生活保護バッシングや不正受給のことばかりがとりあげられ、ますます生活保護に対する悪いイメージが広がっている。生活保護を受給している人たちがどうして生活保護に頼らなければならないのかということには触れず、受給しているという事実で悪く言われている。最低限度の生活ができておらず、なおかつ生活保護を申請できずにいる人がいることはマスメディアではめったに取り上げられない。

そんな中、生活困窮者を救うために 2015 年に生活困窮者自立支援法、2014 年に改正生活保護法が施行された。この新セーフティーネットの制定により生活に困窮している人が減っているのか、また改正前の生活保護が抱える問題点が改善されているのかを考察していきたい。

1.生活保護の役割

生活保護は自力で生活できない人々を、唯一国家として助ける制度（公的扶助制度）である。最低限度の生活水準（ナショナルミニマム）を保障しており、この制度の根拠は日本国憲法第 25 条にある。国民の様々な生活場面で発生するニーズのうち「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するために必要なものという観点からナショナルミニマムをとらえることができる。

ここでいうニーズは、個人や家族が日常消費する食糧、被服、光熱水費、医療、介護、保育、教育等の財や社会サービス、それらの基盤となる住居、耐久財、貯金等の資産やそれらの背景となる生活習慣、社会関係などから留意する必要がある。（生活保護問題対策会議 2011：136）

1-1.生活保護の 4 つの原理

現在の生活保護は、生活に困っていれば誰でも権利として利用できる制度となる。たとえ、働ける年齢層であっても、住まいの無い場合でも、年金が少ない場合や就労収入が少ない場合にも不足分については利用できる（生活保護問題対策会議 2012：10-1）。

よって生活保護は、以下の 4 つの原理の元で実施されている。

- ① 国家責任による最低生活保障の原理
- ② 保護請求権無差別平等の原理
- ③ 健康で文化的な最低生活保障の原理
- ④ 保護の捕捉性の原理

これらは、もし健康で文化的な生活を営むことができずにいる場合には、どんな理由で困窮状態に陥ったのであれ誰でも無差別に生活保護を利用できるということである。④の捕捉性の原理は、国民側ができる限りの努力をしてもなお最低生活を営めない場合に初めて生活保護制度を受けられるわけではない。真面目に働いたり貯金を切り崩したり自分の資産をお金に換えても、そして親もしくは子から仕送りなどの支援を受けても、さらにはほかの制度から給付を受けるなどの、最善の努力を尽くしてなお最低生活を営めない場合に初めて生活保護制度を利用できるということである（本多 2009 : 158）。

1-2.生活保護受給者の現状

我が国は 1990 年代半ばから、安定した雇用の減少や世帯構造の変化によって、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になってきた。この傾向はリーマンショック後により加速し、年収 200 万以下の勤労者は 3 割近くにのぼり、世帯主でも 1 割を超えている。また、17 歳以下の子どもがいるひとり親世帯等の世帯員の貧困率は 50%を超えた。

このような中で、生活保護受給者は 2011 年 7 月に現行制度下で過去最高になって以来、引き続き増加傾向を辿っている。2013 年 7 月には約 216 万人となっている（壮村 2014 : 2）

しかし、数値で出ている受給者数は氷山の一角に過ぎないようだ。他にも受給用件を満たしている人はいるが、社会の目を気にしなければならず、またマイナスのイメージにより受給したいという意思表示ができないように追い込まれている。そのことを述べているのが次の第 2 章に書かれている不正受給問題が大きく関係している。

2.生活保護の不正受給

生活保護を利用している人のほとんどが不正受給をしていたり、働かないでお金を貰っていると考えている人は非常に多い。しかし、「生活保護の不正受給と言われる人たちは本当に不正受給をしているのか。」と調べた人は少ないようだ。

生活保護を利用している人＝不正受給しているといったイメージをほとんどの人が持っているようだ。この原因の一つに不正受給に関する報道が多くを占めることにある。しかし、不正受給の規模と内容を詳しく見れば、不正受給は世間で思われるほどの規模ではなくごく限られた一部の問題である。表 1 から読み取れるように、数字で見たとしても不正受給は生活保護費全体のわずか 0.3%である（生活保護問題対策全国会議 2011 : 95）。

不正受給件数、不正受給金額とも、マスコミで報道されるような大げさなものはない。それなのに、不正受給報道は、あたかも生活保護利用者の相当数が不正受給をしているか、あるいは、その予備軍であるかのような印象を世間に与えている。

2009 年度では、不正受給を起こしたとされている世帯は、65 世帯に 1 世帯程度である。反対に、98.64%の世帯は適正に生活保護を利用しており、金銭的にも 99.67%は適正に執行されている。

表 1 2009 年度の「不正受給」の規模

不正受給	被保護者世帯数	%
19,726 件	1,274,231	1.54

不正受給金額	生活保護費	%
102 億円 1,470 万円	3 兆円 520 億円	0.33

(出典：生活保護問題全国会議 2011：96-9)

さらに、この不正受給とされているものは、大きく分けると以下 6 つに分けることができる。(生活保護問題全国会議 2011：96-9)。

① 貧困ビジネス

事例：野宿者が悪質業者の口利きで生活保護を利用することになり、居宅保護となったが、そのままピンハネされていた。

要因：行政では最近まで野宿者だけの申請では居宅保護を認めていなかった。
転居指導に消極的であり、悪質業者に囲い込まれた野宿者が転居しようにも、それができない貧困ビジネスとの力関係が存在していたため。

② 悪質ケース

事例：滝川市生活保護不正受給事件

要因：「強い者に弱く、弱い者に強い行政」。ケースワーカー（以下、CW）の短期間での移動、経験・専門性弱体化により、制度をよく知っている悪質者への対応ができないため

③ 社会保障給付などの未申告、未把握

事例：年金収入があったが未申告

要因：CW の力量不足から社会保障給付の支給の可能性についてチェックされていなかったため。

④ 多重債務など借金が要因

事例：多重債務の解決方法を知らずに未申告就労し返済を続けていた

要因：CW が解決策を知らない。CW が解決策を教示していない。CW と利用者との信頼関係がなく、掘り下げた生活問題の相談ができていないため。

⑤ 誤った法の運用

事例：高校生の子がアルバイトしても良いと前任の CW が言われていたのに、突然不正とされた例

要因：CW は法 63 条（変遷義務：急迫の場合において資力があるにもかかわらず、

保護を受けた時は、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施期間の定める額を返還しなければならない。)による処理を知らず、全て 78 条（費用の徴収：不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。）の不正受給しかないと誤解していたため。

⑥ 現行行政運用自体に問題

事例：高校生の子供がアルバイトしていたが未申告

要因：CW として、高校生の就労についても申告義務があることに加え、相当額が控除できることを教示していなかったため。

このように不正受給といわれているものは、どれも生活保護を利用している人が恣意的に行っているものはほとんどないようだ。この事実を国民は知らされず、知る機会もないので誤解が生じてしまうのである。

悪質な不正受給に対しては厳正に対処するとともに、疑問のある制度運用の改善や、CW の質の向上と十分な配置など不正受給に対処する行政の体制強化が不可欠である（生活保護問題全国会議 2011：96-9）。

不正受給は恣意的なものではなく、悪質ではないが、行政の行う水際作戦こそが悪質な問題としてとりあげるべきだ。

2-1.生活困窮者を追い返す福祉事務所

第 2 章で述べた生活保護制度の不正受給への問題と同じくらい深刻な問題として取り上げなければならないのは、生活に困窮している人に対して行政が行っている水際作戦である。

水際作戦とは、福祉事務所が生活に困窮している人に生活保護の申請をさせず、窓口で追い返すことを指す。この手法の中で一番使われるのが、窓口を訪れた人に対して面接担当者が「ご相談」という名目で話を聞くものの、申請書は渡さず、相談者が諦めて帰るのを待つ手法である。その際、制度に対する虚偽の説明を行うことで、申請を断念されるという手法がたびたび用いられる（稲葉 2013：45-46）。

生活保護は保護請求権（保護を請求する権利）、無差別平等主義を保障している。保護請求権を行使する具体的な方法である保護の申請は権利として保障されているものである。つまり、保護申請があれば福祉事務所は無条件に受理をし、すみやかに保護の必要性があるのかを審査し開始しなければならない。

2006 年に日本弁護士連合会が行った全国一斉電話相談では、福祉事務所に行きながらも保護申請に至らなかった 180 件のうち、66%にあたる 118 件において、福祉事務所が違法

な対応をしている可能性が高いことがわかっている（稲葉 2013：47）。

しかし、生活に困窮している人は頼る人がいないということもあり、それが虚偽の説明かを確認することさえできないので、福祉事務所の説明を聞くことしかできないのである。水際作戦により生活保護の利用を諦めることを余儀なくされ、自立からかえって遠ざかるという事態も少なくない。

水際作戦とは別に、硫黄島作戦というものがある。これは一旦申請を受けて保護を開始するが、いろいろ理由をつけ、本人に辞退書を書かせて保護を廃止する（山口 2010：37・8）。

水際作戦や硫黄島作戦の背景には、生活保護申請者の急増に伴い、福祉事務所職員の申告書作成などの事務作業量は増加があげられる。劣悪な環境で勤務しているため、福祉事務所職員たちは、生活保護受給者や相談者を怠け者とみるような傾向ある。反対に、生活保護受給者からすると福祉事務所職員は既得権益の権化あり、税金泥棒の公務員に見えてくるといふ。こういった要因が生活保護の捕捉率を低くしているのである。

2-2 生活保護の捕捉率

第 2 章前節で述べた問題により引き起こされる弊害が生活保護制度の捕捉率の低さに表れている。

生活保護制度の捕捉率とは、本来、制度を利用することができ人のうち、実際に利用している人の値を示す値のことである。生活保護の捕捉率の低さは第 2 章 1 節で述べたように水際作戦が起こしており、生活保護については、マスメディアなどで「不正受給」ばかりが強調されているが、捕捉率の低さはほとんど公にされていない。しかし、第 2 章で述べたように不正受給といわれるものは生活保護受給者が恣意的に行っているものではない。

表 2 生活保護制度の捕捉率の国際比較

	日本	スウェーデン	ドイツ	フランス	イギリス
捕捉率 (%)	資産要件 なし 15.3 あり 32.1	約 82	64.6	91.6	求職者 47～59 高齢者 62～73 ひとり親・障がい者 78～90
利用率 (%)	1.57	4.5	9.7	5.7	9.27

出典：生活保護問題対策全国会議監修『生活保護「改革」ここが焦点だ！』

（あけび書房 2011 年）

表 2 は生活保護制度の捕捉率を国際比較したものである。表 2 をみてわかるように、日本の生活保護の捕捉率は極端に低く、利用率も低いことがわかる。

捕捉率の低い要因として、「水際作戦」以外にも、制度に関する周知が徹底しておらず、

無理解や誤解が広がっていることや、制度に関するスティグマが強いことが挙げられていると考えられている。

厚生労働省が 2012 年 2 月に実施した「社会保障に関する理解の度合いに関する国民意識調査」によると、「生活保護」についての認知度は 6 割にとどまり、「医療」「雇用保険」ともに 9 割と比較すると低いことがわかる。この背景には、各地地方自治体の広報が不足していることや、学校教育の中で社会保障制度についての学習が十分に行われていないこと、マスメディアの貧困報道も制度利用者の視点にたっていないことがあげられる（稲葉 2013 : 70-1）。

生活保護の捕捉率が低いもう一つの要因として避けられないのがスティグマの問題である。「スティグマ」とは、他者や社会集団によって個人に押し付けられた負のレッテルを意味する。

本来、生活に困った時に公的な福祉制度に頼ることは、近代国家では当たり前の権利なのだが、日本社会では「恥ずべきこと」、「後ろめたいこと」として捉えられることが多い。特に、生活保護は、社会の偏見が強く、スティグマが伴っている。このスティグマをさらに強化したのは、2012 年 5 月から 6 月にかけての「生活保護バッシング」である。

生活保護バッシングを利用して、テレビや週刊誌は生活保護や生活保護の利用者のマイナス面を強調する報道を流し続けた。この報道によって、普段から肩身の狭い思いをしている生活保護利用者は、ますます「世間の眼」を意識しなければならない状況に追い込まれることになった。この生活保護バッシングが引き金になったかのように、生活保護基準の引き下げや生活保護を利用しづらくする方向での法改正の動きが生じた。

生活保護を利用することは何一つ悪くないことであるが、当事者は自らを受け入れることすらできなくなってしまったのである（稲葉 2013 : 75-8）。

2-3.申請主義の壁

第 2 章 2 節で生活保護の捕捉率の低さについて述べた。生活保護の捕捉率を低くする要因として、申請主義という壁がある。日本の生活保護（福祉）は申請主義によって始まる。戦後になってのち、国は職権主義を排し、民主的な手続きに沿うかのようで、今日に至っている。

しかし、本当に生活に困っており、頼る人もいない人は福祉への頼り方も知らないのである。申請の方法を知っていても不正受給といわれる引け目や生活保護に関するバッシングに怯え生活保護を申請できずにいる。

生活保護を申請する権利はだれにでもある。ところが第 2 章 1 節で述べたように「若いから、まだ働けるからもっと頑張ってみなさい」「本当に真剣に仕事を探したのか」「別の制度があるからそちらを利用するといい」などと理由にもならない理由で不当に追い返されてしまう水際作戦がある。しかし、諦める必要はない。なんとわれようとかまわず「申請はする」と言って、申請することが重要である。福祉事務所には、申請書を受け取る義

務がある。「受け取れない」と言われたら、「受け取らないことはできないはずだ。厚生労働省に問い合わせる」と答えることができる（山口 2010：47-9）。

福祉事務所は申請方法を開示し、そこでどのように申請できるのかを知らせるべきである。現状は、申請しづらくしており、生活保護を頼りたいと助けを求める人たちに大きな壁として立ちはだかっている。

2-4.否定される生活保護

日本社会では生活保護の利用者に対する偏見が強いため、生活保護制度を利用している当事者は声を上げられない状況にある。

例えば、記者会見で発言をしたり、テレビなどで取り上げられた当事者に対して、Twitter やネット上などで心無いバッシングがなされるという状況はたびたび起こっている。新聞の場合、記者に悪意がなくとも、記事の書き方によってはバッシングを誘発してしまうことがある。こうした扱いを受けることは当事者に対して多大な心理的ストレスを与え、特に、もともと精神疾患を抱えている当事者の場合、取材に応じたことにより病状を悪化させてしまうことがある（稲葉：131-132）。事例①は病状を悪化させた事例である。

事例①

千葉県在住の松田知花さん（仮名）は、現在二度目の生活保護を利用している。松田さんは高校卒業後、工場で貨物をチェックする仕事に就くが、八カ月で退職。その後も営業事務の仕事などを数か月転々とする。22 歳の時、マッサージ店が経営している学校に入学し、整体師の資格を取得。そのまま就職したマッサージ店では、アルバイトから正社員に昇格し、新店舗で副店長を任せられた。だが、新店舗での仕事は、週 10 時間労働に加え、売上や副店長というプレッシャーがのしかかり、最終的に自分から退職することになった。

その後、別の仕事に就くが、また体調が悪化。精神科を受診したところ、「適応障害」と診断された。そして、医師に休養を勧められたため、医師に診断書を書いてもらい、生活保護を申請した（稲葉 2013：143-142）。

松田さんはこうして自分の抱える問題を見つけたが、療養のため生活保護を利用している自分を肯定することはできなかった。友人にも生活保護を利用していることは相談できず、生活保護を利用しているということが自分自身で受け入れられないのである。

第 1 章で生活保護の役割を述べように生活保護は、生活に困っていれば誰でも権利として利用できる制度となる。したがって、生活保護を利用している自分を肯定し、隠さずに暮らしていける社会を作っていかなければならない。そのためには、当事者の言葉に耳を傾け、意見を取り入れていくことが求められる。当事者なしで政策を作ることは生活保護の利用者の救済にはならないのである。

3.新セーフティーネットの構築

増加する生活困窮者についての早期支援と自立促進を図るために、就労支援その他の自立の支援に関する相談等を実施するとともに、居住する住宅の確保や就職を容易にするための給付金の支給等について定めた「生活困窮者自立支援法」が2013年12月6日に可決成立、同年12月13日に公布され、2015年4月1日から施行された（壮村2014：34・6）。生活に困窮している人が増えている中で、生活保護制度にだけ頼ることは限界がある。新セーフティーネットとして生活困窮者自立支援制度や改正生活保護がうまく機能したとき、新セーフティーネットは最後の公的扶助としての役割を果たせるようになる。

3-1.生活困窮者自立支援法

<制度の概要>

新制度においては、全国の福祉事務所設置自治体が実施主体となって、官民協働による地域の支援体制を構築し、自立相談支援事業、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援その他生活困窮者の自立の促進に関し包括的な事業を実施する。また、都道府県知事等は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する仕組みを設けなければならない。

生活困窮者自立支援法は、生活保護に至る前の段階の自立支援強化を図るため、生活困窮者に対し、以下5点の支援の措置を講じている。

<必須事業>

- ① 自立相談支援事業：就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプランを作成する。
- ② 住居確保給付金：離職などにより住居を失った方、または失うおそれの高い方には、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間、家賃相当額を支給。生活の土台となる住居を整えた上で、就職に向けた支援を行う。

<任意事業>

- ③ 就労準備支援事業：一般就労に向けた基礎能力を養いながら就労に向けた支援や就労機会の提供を行う。
- ④ 一時生活支援事業：住居をもたない方、またはネットカフェ等の不安定な住居形態にある方に、一定期間、宿泊場所や衣食を提供する。退所後の生活に向けて、就労支援などの自立支援も行う。
- ⑤ 家計相談支援事業：家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせんを行う。

- ⑥ 学習支援事業：子どもの学習支援をはじめ、日常的な生活習慣、仲間と出会い活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を行う。ⁱ

生活困窮者自立支援法は、生活困窮者に対して生活を立て直すために福祉事務所が一緒に考え、支援をしてくれる制度となる。その時に相談乗ってくれるのは専門のカウンセラーであり、寄り添い方支援を受けられる。また、生活保護だと申請してしまえば扶養義務の観点から親族に通達が送られ、迷惑をかける可能性がある。

3-2.改正生活保護法

「生活保護法の一部を改正する法律（以下、改正法）」が 2013 年（平成 25 年）12 月 6 日に可決成立、同年 12 月 13 日に公布され、2014 年（平成 26 年）から施行されている。

改正法は、保護の決定に際してのより実効ある不正の防止、医療扶助の実施の適正化等を図ることにより、国民の生活保護制度に対する信頼を高めるとともに被保護者が就労による自立の助長を図るため、指定医療機関等の指定制度の整備、被保護者が就労により自立をすることを促進するための給付金を支給する制度の創設等の措置を講ずることを目的にしている（莊村 2014：18）。

<改正法の概要>

① 趣旨・目的

必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずる。

② 主な改正内容

1. 就労による自立の促進：安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する。
2. 健康・生活面等に着目した支援：受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける。
3. 不正・不適正受給対策の強化等：福祉事務所の調査権限を拡大し、罰則の引き上げ及び不正受給に係る返還金の上乗せをする。不正受給に係る返還金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺する。また、福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告するように求めることとする。
4. 医療扶助の適正化：指定医療機関制度について、指定（取消）に係る要件を明確化するとともに、指定の更新制を導入する。また、医師が後発医薬品の使用

を認めている場合には、受給者に対し後発医薬品の使用を促すことにする。さらには、国（地方厚生局）による医療機関への直接の指導を可能とする（莊村 2014 : 18）。

改正された生活保護は、受給者が周囲の視線（バッシングや不正受給といった生活保護批判）から守られる制度へとなる。また、生活保護に依存しないように考えられたプログラムや健康面にも配慮されており、受給すれば自立への扉が開けるような制度へと移行した。しかし、生活困窮者自立支援法と同様、改正生活保護制度にも問題点がある。その問題点を第 3 章 3 節で述べている。

3-3.新セーフティーネットが抱える問題点

この節では 1 節で述べた生活困窮者自立支援法や 2 節で述べた改正生活保護法が抱える問題点から明らかにしたい。

まず、1 節で述べた生活困窮者自立支援法の法律では、2010 年度より一部の地域で実施されてきたパーソナルサポート事業（生活困窮者に対する寄り添い方支援）を恒久化し、財源の保障をしていること、貧困家庭の子どもたちへの学習支援の財源をしていることが評価されている。しかし一方で、次のような問題点を指摘できる。

まず、入り口の自立相談支援事業では、生活保護制度を必要としている人に対して、生活保護制度の説明や申請に向けた助言・援助が行われるのかが法律には明記されていない。最悪の場合、新たな相談窓口が生活保護制度の水際作戦を担う「防波堤」として機能してしまうことが考えられる。窓口業務が外部に委託される場合、受託団体が福祉事務所に遠慮して生活保護の申請を躊躇うという状況が既にほかの事業で起こっており、受託団体の力量によって地域差が出ることは避けられない。また、中間就労では、一部で最低賃金の適用を除外するプログラムが組まれる予定である。ここに悪質な業者が入りこんで制度を悪用することが懸念されている。生活困窮者が劣悪な労働に従事させられ、労働市場全体の劣化を招く危険性がある。さらにこの制度では、就労による自立を支援することに力点が置かれているため、経済的な給付がほとんどない。これでは、生活保護制度の手前のセーフティーネットとしてはあまりにも貧弱だと言わざるをえない。ⁱⁱ

第 2 章 1 節で福祉事務所職員の仕事量の多さについて述べたが、生活保護を利用する前に生活困窮者自立支援法を活用したいという人が多く来たとき、人材不足といわれる中では一人の生活困窮者にかかけられる時間も限られてくる。そんなとき、任意事業にまで手が回るかといった問題点が出てくるだろう。稲葉が述べているように、水際作戦のしやすい制度といえよう。

続いて改正生活保護法の問題点について明らかにしたい。改正法は一見、生活困窮者にとって救いの手を差し伸べた法律に感じるが、実際は生活保護の申請をしづらくしており、

不正受給時の罰則を強化したものになる。第 2 章 1 節で述べたように不正受給と言われて
いるものは恣意的に行ったものではなく、無知からおこるものである。しかし、改正法で
は不正受給対策として罰則が示された。罰則を示す前に、不正受給といわれる問題が起き
ない対策を考えるべきである。

生活保護申請のハードルを上げ、不正受給時の罰則が強化された改正法となった背景に
は、生活保護制度の受給者が大幅に増えたことや、お笑いタレントの扶養問題をきっかけ
とする「生活保護バッシング」を受けた動きである。改正法に反対していた尾藤廣喜弁護
士は、役所が違法に申請をはねつける「水際作戦」を防げない、「改正法は『改悪』です」
と断言した。「改正法の前の生活保護法では、生活保護を申請するときに、書面ではなく、
口頭での申請も可能です」理由は、生活保護が必要な人ほど「困っている」人たちにとっ
ては、必要な書類を揃えることそのものが難しく、想像以上に時間がかかることが多いか
らだ。しかし、保護申請の現場では、その実態とは全く逆のことが起きていた。それが第 2
章 1 節で述べた水際作戦である。これは、行政の違法行為であり、大問題である。ところ
が、改正法は、保護の申請にあたって、口頭ではなく、書面による申請と資料の添付を義
務づけた（24 条 1 項、2 項）。これでは逆に水際作戦を正当化することになりかねない。問
題点は、水際作戦だけには留まらず、親族扶養義務の大幅な強化にもなり、多大な萎縮効
果を生む恐れもある。ⁱⁱⁱ

私は、改正生活保護に記載されている、自立という基準に問題を感じる。公的な基準が
示されていないということは福祉事務所によって基準が厳しかったり、ゆるいという事態
が出てくる恐れがある。生活困窮者が訪れた福祉事務所のケースワーカーが良心的であれ
ば自立へとつながるであろう。しかし、水際作戦が横行している福祉事務所であれば追い
返され、貧困から脱せられない。そうなれば、生活困窮者は減どころか増える危険性が
ある。

つまり、新しいセーフティーネットといわれるものは、行政の都合のいい法律だと言え
る。自立を促進しているように見せ、生活困窮者が自立できるように就労を斡旋してい
ても生活困窮者が良い仕事に就くことができるのか、そもそも就労にありつけるのかが保障
されていないのだ。例えば、労働条件が劣悪で賃金が安いところへと就職したとする。確
かに、就職先は見つけられたが、ワーキングプアとなるかもしれないのだ。こうなれば、
新たな貧困問題や失業問題といった二次問題が発生する。

新セーフティーネットの構築は、改正前の生活保護で救うことができたかもしれない生
活困窮者が除外されてしまう制度といえる。したがって、このままだと生活困窮者は減ら
ない。

おわりに

第 1 章では、生活に困窮した人が頼る生活保護の役割や生活保護の 4 つの原理、生活保

護の受給者の現状について述べてきた。一見、生活保護について調べたら生活困窮者に対して暖かい制度に見える。しかし、生活保護の受給者が増えている現状からわかるように生活保護の受給者は増加している。つまり、生活保護を必要としている人に生活保護が行きわたっていないのである。したがって、生活保護の捕捉率は非常に低いということになる。

生活保護の捕捉率が低い要因は第 2 章で述べたとおり、不正受給によるマイナスイメージや水際作戦、申請主義という高い壁が大きく影響している。マスメディアで取り上げられる生活保護の不正受給問題を鵜呑みにし、批判的な意識を抱くわたしたちが捕捉率の低下を助長している。それに加え、生活保護を利用する当事者も生活保護を利用していることに引け目を感じているため、批判的な意識を抱きやすくしているのである。だが、生活保護に対するマイナスのイメージが国民や当事者自身に浸透しているこの状況では、生活保護のイメージをプラスへと変えることは難しいだろう。高所得者の芸能人の母親が生活保護を受給していた事実が明るみに出ると、ある議員を始め、マスコミが一斉に非難攻勢を強め、不正受給の取り締まりが強化された。この出来事も不正受給と言われているが誤解であった。しかし、不正受給ではなかったと理解した国民は非常に少ない。むしろ、生活保護費の削減をしたい行政はこの誤解を解くのではなく利用したのである。

この出来事も重なり、第 2 章で述べたようにさまざまな問題を抱えている生活保護では、生活に困窮している人を救うには限界がある。最後の砦と言われている生活保護では生活に困窮している人を救うことができない。福祉事務所が生活保護に対してバッシングしている国民の声を利用し、申請しづらくしているからだ。申請しづらく、周囲から受け入れてもらえない生活保護を利用したいと思わせないようにしているため、生活保護の捕捉率はなかなか上げることができない。

そこで、生活保護の捕捉率を上げるために第 3 章に述べている新セーフティーネットが構築された。1 つ目は、自立を促すために生活困窮者自立支援法が施行された。この法律も生活困窮者を貧困状態から自立へ繋げるという建前で、生活保護を利用させるのを食い止める役割をもたらしめている。行政が掲げる自立の基準そのものも曖昧であり、もはや生活困窮者自立支援法もうまく機能しているとはいえない。したがって、生活の困窮状態から自立の人が増えたとしてもそれは行政から見放されただけであり、生活保護の捕捉率は上がったことになるが、それは数字だけが改善されたことになる。仮に、生活困窮者自立支援法により自立へととなった人がいたとしても、自立と判定された後の支援は非常に手薄であり、バックアップ体制は整っていない。体制が整っていないということは、生活困窮状態に戻る恐れもあり、生活困窮者自立支援法では、不安が残る。

また、改正生活保護法も申請手続きの厳格化や扶養義務の強化、不正受給対策の推進が盛り込まれており、生活困窮者をさらに貧困へと追い込む制度へと改正されている。この制度では生活困窮者を減らしているのではなく、生活保護受給者を減らしているだけである。

生活困窮者を減らすためには、新セーフティーネットを変える必要がある。はじめに述べた通り、生活に困窮したら生活保護を頼ることは正当な権利である。生活保護を利用してもなお、堂々と暮らしていける社会を作らなければならない。したがって、生活保護を受給できないようにし、生活保護費の削減や生活保護の捕捉率を上げるのは間違いである。生活保護を利用させない環境づくりではなく、生活保護を利用し、貧困から自立に抜け出しやすい環境づくりが求められるようだ。行政が操作しやすい生活保護ではなく、生活困窮者にとって利用しやすい法律を私たちは作っていかなくてはならない。そのために、生活に困窮する当事者を交えて法律の改正に踏み込まなければならないのである。

<参考文献>

壮村明彦（2014）『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイントー新セーフティーネットの構築』中央法規

稲葉剛（2013）『生活保護から考える』岩波新書

今野晴貴（2013）『生活保護ー知られざる恐怖の現場』ちくま新書

生活保護問題対策全国会議（2011）『生活保護「改革」ここが焦点だ！』あけび書房

生活保護問題対策全国会議（2012）『間違いだらけの生活保護バッシングーQ&A でわかる生活保護の誤解と利用者の実像』明石書店

山口道宏（2010）『「申請主義」の壁！ー年金・介護・生活保護をめぐる』株式会社現代書館

新田ヒカル・星飛雄馬（2009）『やさしいベーシック・インカムー貧困のない社会を実現する理想の社会保障』株式会社サンガ

山森亮（2009）『ベーシック・インカム入門ー無条件給付の基本所得を考える』株式会社光文社

結城康博 吉田佳代子 宮崎雅人（2009）『これで納得！社会保障制度』株式会社ぎょうせい

ゲッツ・W・ヴェルナー（2009）『すべての人にベーシック・インカムをー基本的人権としての所得保障について』株式会社現代書館

<参考 URL>

i 厚生労働省 生活困窮者自立支援法

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000073432.html>

平成 27 年 9 月 21 日

ii 稲葉剛 稲葉剛公式サイト

inabatsuyoshi.net

平成 27 年 10 月 20 日

iii 尾藤廣喜 弁護士ドットコム

<https://www.bengo4.com>

平成 27 年 10 月 17 日