

## 【目次】

はじめに

第1章 生活保護と福祉事務所

第2章 生活保護制度運営を取り巻く現状と課題

なぜ水際作戦は行われているのか

福祉事務所に忍び寄る影

闇の北九州方式

問われる北九州市の対応

生活保護バッシング

届かぬ当事者の声

社会保障制度

第3章 制度改革と目指すべき福祉事務所のあり方

利用しやすい制度への改革

ケースワーカーの質の向上と包括的支援機関としての役割強化

生活保護以外の社会保障制度の拡充

当事者の生活実態と意見を反映した福祉政策（住居の整備）

おわりに

## はじめに

昨今の不景気に伴い、企業の倒産、失業者の増加などで生活が苦しい人が増加したとする報道を耳にしたことがある人は多いであろう。このような報道の中で「生活保護」というワードが登場することもしばしばある。

生活保護と言えば一般の人にとってはそれほど馴染みのある言葉ではなく、その制度について詳しく知らない人は多い。ただ生活保護と聞くと国民の税金を使って生活している怠け者のようなイメージを持つ人は少なからずいるのではないだろうか。その他にも生活保護の申請をしようとしたが断られて餓死したケース、生活保護を不正受給していたケースなど何かと暗いイメージばかりが思い浮かびがちである。

生活保護制度は日本国憲法 25 条に規定される健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度のひとつとして、最後のセーフティネットに位置付けられる。病気やけが、失業、離婚、死別、DV 被害と言った予期しえない事態に遭遇し、人生の崖っぷちに立たされた人を救う非常に重要な制度である。本当に生活に困り、自力では最低限度の生活ができない人のための制度であり、これは国民の権利である。この根本が崩壊することはあってはならない。

しかし今、その生活保護制度を最前線で運営している「福祉事務所」に影が忍び寄っている。生活保護を受けさせないように指導、申請受理を拒否することを「水際作戦」と呼び、本来制度を利用する資格がある人が拒否され、最悪の場合死亡するケースもある。生活保護の運営の仕方に問題があると指摘されるケースが報道で多く取り上げられ、世間の注目を集めている。福祉事務所に今何が起きているのか、これからの福祉事務所はどうあるべきか、現在の生活保護の現状と課題について福祉事務所に焦点を当てながら考察し、よりよい生活保護運営のあり方について提案していく。

## 第 1 章 生活保護と福祉事務所

現在の生活保護法は 1950 年（昭和 25 年）の 5 月に施行された。この法律は日本国憲法第 25 条に基づき、生活に困窮しているすべての国民にその困窮の程度に応じた援助を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立支援を行うことを目的としている。

生活保護法では保護の基本原則として、次の 3 つが掲げられている。

### ・無差別平等

国民はだれでもこの法律に定める要件を満たす限り困窮の原因を問わず保護を受けることができる。

### ・最低生活

この法律によって保障される最低限度の生活と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くてはならない。

### ・保護の補足性

生活保護は国民の最低生活を保障するための最後の方法であるのでまず自分の力で出来る限りの努力をすることはもちろん、民法に定める扶養義務者の扶養、他の法律などによる扶助によってあらゆる方法を講じても、なお最低限度の生活を営むことができない場合に限り、初めてこの法律による保護がなされる。

福祉事務所の業務は生活に関する相談、申請の受理、制度の説明、受給者の自立支援など等いわば「生活保護受給者をはじめとした困った人を全面的に支援する場所」と言えるだろう。福祉事務所では「ケースワーカー」と呼ばれる担当者が相談者の話を聞き、困りごとの解決策を一緒に考えてくれる。ケースワーカーと言っても、多くの市町村ではたまたま福祉事務所に配置された普通の公務員が業務を行っているという場合が多い（三矢 1996 : 2）。

## **第2章 生活保護制度運営を取り巻く現状と課題**

### **なぜ水際作戦は行われているのか**

バブル崩壊後の 1990 年代以降失業者が増加し、それに伴い大都市を中心に路上生活者も増加した。しかし都市部の福祉事務所はその現状に対応することは無く、バブル崩壊前と変わらなかった。増加する生活困窮者に対し、福祉事務所は生活保護の申請書を安易に渡さず、相談の名目で相手に諦めてもらうよう説得するなどして極力申請を行わないようにしむける「水際作戦」が強化されるようになった。「水際作戦」では住まいの無い人に対しては「住民票のあるところでないと申請できない」、「高齢や病気、障害が無いと申請できない」など何かしらの虚偽の理由をつけて断るケースが多い。中には、差別侮辱的な言葉で相手を追い返したり、あえて相手を怒らせるような言動で席を立たせるなどの対応をしている福祉事務所もある（稲葉 2013 : 51）。

福祉事務所は生活保護制度運営において、業務を一手に引き受けている。その福祉事務所の内部が様々な要因で崩壊するとするならば、生活保護制度そのものが大きく揺るぐ事態となる。福祉事務所のケースワーカーは非常に重要な役割を果たしている。日本の生活保護制度における「クライアントと行政（援助者）」をつなぐひとつの部門が福祉事務所であるが、日本の福祉事務所のケースワーカーは多くの仕事をこなしている。ケースワーカーはその業務の幅広さから、専門的知識もまた同様に幅広く求められる。事務的な仕事だけでなく、受給者の生活支援と自立支援のために奔走している。対応ケースもまた困難を極めるものが多くあり、ケースワーカーにとって大きな負担となっている。

生活保護受給者の中には、ケースワーカーに対して高圧的な態度を取る者、裏社会に身を投じる者、ヤクザや暴力団に属する者もいる。福祉事務所は「お金を受給者に出す」という役割から受給者から暴力的威嚇で脅されることも珍しいことではないという（三矢 1996 : 153）。これはこれまで関わることのなかった世界に突然向き合うことになったケースワーカーにとっては大変なストレスとなる。また生活困窮者への理解不足も適切な支援を行う上で問題といえる。

ケースワーカーが対応に苦勞するケースはそれだけではない。表1の厚生労働省「被保護者調査」によれば、生活保護受給者のうち比較的年齢の高い人の利用が多いことがわかる。

【表1】生活保護利用者の世帯類型別現に保護を受けた世帯数（2015年8月）

高齢者	799103
母子家庭	104616
傷病・障害	443151
その他	273075

出所：厚生労働省「被保護者調査（月次調査概数）」より作成

特に認知症高齢者の場合、生活支援は困難を極める。認知症高齢者の中には「収集癖」や「物盗られ妄想」に陥るケースがあり、その対応にケースワーカーは苦勞させられる。「収集癖」とは自室に衣類、新聞、雑誌など様々なものをため込むことで、認知症高齢者では珍しくない。物をため込むと足の踏み場が無くなるなどの生活に支障をきたすだけでなく、衛生上の問題、失火の危険があるが、受給者本人は決して処分することを認めようとはしない。ケースワーカーによれば、彼らはいずれも他人から見れば不用品としか思えないものに囲まれながら、いかにも幸福そうな表情を浮かべているという（三矢 1996：46）。彼らは慣れ親しんだものに囲まれることで、孤独から来るどうしようもない不安感から逃れようとしているのかもしれない。彼らを高齢者施設や病院に入れてしまうのは早計であり、それは彼らの心が癒されることにはつながらないと私は思う。

しかしながら、要援護、要保護状態であるにもかかわらず、自尊心や生活を大きく変えることへの不安感などからケースワークを望まない者もいる。事例のひとつとして、小さな子供を四人抱えて要援護状態でありながら、世帯主である病気の父親が行政の援護を拒否したために、子どもたちはまともな服を着ることができず、学校にも行けず、食事も十分に与えられないという状況が続いたということもある。この事例では父親の目に触れない範囲での支援を実施し、皮肉なことに父親が病死してようやく妻子を本格的に救済できるようになったという（三矢 1996：47）。

### 福祉事務所に忍び寄る影

バブル崩壊後の1990年代以降失業者が増加し、それに伴い大都市を中心に路上生活者も増加した。しかし都市部の福祉事務所はその現状に対応することは無く、バブル崩壊前と変わらなかった。増加する生活困窮者に対し、福祉事務所は生活保護の申請書を安易に渡さず、相談の名目で相手に諦めてもらうよう説得するなどして極力申請を行わないようにしむける「水際作戦」が強化されるようになった。「水際作戦」では住まいの無い人に対しては「住民票のあるところでないと申請できない」、「高齢や病気、障害が無いと申請でき

ない」など何かしらの虚偽の理由をつけて断るケースが多い。中には、差別侮辱的な言葉で相手を追い返したり、あえて相手を怒らせるような言動で席を立たせるなどの対応をしている福祉事務所もある（稲葉 2013 : 51）。生活保護家庭の玄関で大声で話すといった公務員として、ケースワーカーとしては失格といえるケースも福祉事務所においては多く見られる。全体的に『できれば保護したくない』という国や自治体の意向が第一線である福祉事務所の担当者の意識にも現れていると言えそうである（吉永 2004 : 72）。

このような背景には国と地方の生活保護費負担の問題や人員不足が影響していると考えられる。生活保護の国庫負担割合は4分の3であり、これは4分の1が地方自治体の負担となることを意味する。しかしながら実際は地方交付税制度による国からの財源保障により、自治体負担分の大半は後から補てんされる仕組みになっている。ただこの制度では地方税収の多い大都市は補てん割合が低くなる。路上生活者はどちらかと言えば地方よりは都市部に集中しがちであるため、都市部の自治体の負担が重くなりがちなのである。この問題に関して2011年5月から12月まで開催された「生活保護制度に関する国と地方の協議」において地方自治体側から問題提起がなされたが、厚生労働省は負担割合について変更するつもりはないと明言し、依然として解決のめどは立っていない。

生活保護受給者の増加はケースワーカーの負担の増加につながっており、水際作戦の理由のひとつになっている。「福祉事務所指導検査結果報告書」によると、2012年のケースワーカー1人あたりの担当世帯数は全国平均で93世帯にのぼり、都市部では1人で120世帯以上を担当しているケースも珍しくない。またケースワーカーの経験年数を見ると初めて福祉事務所に配属になった経験年数1年未満の職員は約四分の一を占めているほか、ケースワーカーを指導する立場にある査察指導員でさえも、ケースワーカーの経験の無い者が約4割を占めている（大山 2008 : 108）。

このような状況では福祉事務所本来の役割を生かし切ることはできず、これ以上負担を増やしたくないという思いから、福祉事務所が受給者を極力減らしたいと考えるのも想像に難くないであろう。

こうした水際作戦が一般的に行われるようになったきっかけは厚生省のひとつの通知である。1980年、暴力団員による生活保護の不正受給が明らかとなり、この問題が報道されるようになると生活保護制度の適正化を求める声が強くなった。翌1981年厚生省は「生活保護の適正実施の推進について」と題する生活保護法123号通知を公表し、資産の保有状況、収入状況を厳しくチェックする方針が示された。この通知の冒頭には「近時、暴力団関係者等による生活保護の不正受給事件が再三発生し、このため生活保護行政のあり方についての批判すら招かれていることはまことに遺憾である。このような事件の発生は、大多数の善意の被保護者に多大な迷惑をかけるばかりでなく、生活保護制度そのものに対する国民の信頼を失わせるおそれがあり、その社会的影響は極めて大きいものがある」と厚生省の見解が示されていた。この通知の趣旨は生活保護受給者の抑制や生活保護費の削減を目的としたものではないことが分かる。しかし前述のとおり、1980年代以降に起こる諸

問題及び現在も続く「水際作戦」に至る引き金のひとつとなったと考えられる。

### 闇の北九州方式

2006年11月、JR下関駅が放火によって全焼した。犯人は生活に困窮し、北九州市で生活保護の申請をしようとしたが断られ、行くところも無く金も無いので刑務所へ行こうと犯行に至った。これを機に、いわゆる「闇の北九州方式」と呼ばれる北九州市の生活保護行政における問題が公になった。「報道ステーション」において、北九州市職員のインタビューでは「生活保護率を減らすために申請書はとにかく渡さない。追い返す法的な根拠はないから、とにかく相手を威圧して怒鳴って追い返す、いわゆる水際作戦を徹底しているように思う。」というように、申請させないことで保護費削減を行っていたことが報道された。北九州市の福祉事務所で勤務経験のある職員の証言により、北九州市の生活保護行政の実態が明らかとなった。近年の景気悪化で各都市の生活保護世帯の割合が増えるなか、北九州市では300億円以内に抑える「300億円ルール」が設定されており、それを裏付けるように北九州市ではどの年も290億円程度のほぼ横ばいの状態が続いている。さらに職員には「申請率を抑える」具体的な数値目標が挙げられ、申請書の枚数や廃止世帯数の目標が定められていた。

当然のことながら、生活保護の受給者数や決算額はその時々により変動するものである。生きていくための最後の砦である生活保護に数値目標を設定することは許されない。北九州市保護課長はこれに対し、「企業さんにしろ団体さんにしろ、事業計画を立てて臨まれると思うが、そういったものと理解していただければ一番近い。」と否定した。

この事件を受けて、実際に弁護士による相談会では申請書をもらえず追い返されたという声が相次いだ。北九州市生活保護問題全国調査団が行った北九州市の生活保護行政に関する調査では、孤独死や違法な申請拒否などの事件が北九州市で集中して起きていることを指摘した。さらに2006年3月30日に厚生労働省が出した『生活保護適正化の手引き』では北九州市の生活保護行政をモデルとしており、支援者団体や有識者はこのままでは全国で孤独死など同様の問題が相次ぐ可能性を指摘し警鐘を鳴らした。

### 問われる北九州市の対応

2007年7月10日、北九州市小倉北区で52歳の男性が孤独死しているのが発見された。死後1か月以上が経過していると見られ、「おにぎりが食べたい」と書き記された日記が発見された。この男性の死は北九州市の生活保護行政を象徴するものとして盛んに報道され、再び北九州市の生活保護行政の在り方が世に知れ渡ることとなった。男性は2006年11月、肝臓を悪くして働くことができず、小倉北区の福祉事務所に生活保護を申請、市は生活保護の利用を認めた。生活保護を利用している間、市は5回の就労指導を実施したが、その後ケースワーカーの家庭訪問や電話連絡に応じなかったことを理由に市は保護費を窓口払いに変更した。2007年4月2日に来所した男性は「自立して頑張ってみます」と話し、辞

退届を提出して同日付で生活保護は打ち切りとなった。しかし、男性の日記には「無理やり（辞退届を）書かせ、印まで押させ、自立指導したのか」、「生活困窮者は早く死ねということか」など市への不満が書き記されており、市は適切な対応を行っていなかった可能性があるだろう（大山 2008 : 52）。

7月11日に北九州市小倉北区参事は「保護開始から打ち切りまでの流れはモデルケースと言えるほど適切な対応であった」と説明した。また市保護課長は「担当職員は威圧的な態度をとっておらず、男性も反発しなかった」としたうえで、打ち切り時も「困ったことがあったらまた来てほしい」と呼びかけた。市側はこのように今回の男性の死と生活保護行政における市側の責任を全面的に否定した。

以上のことから、北九州市は他の自治体とは異なる制度運営を行っていたのではないかと疑われる。北九州市生活保護行政検討委員会に提出された多くの資料によると、まず特筆すべき点として保護率の推移である。【表 2】は政令指定都市の保護率の推移を表す。他の政令指定都市の保護世帯が増加傾向にある中、北九州市だけは 12.6%から 12.8%の間でほぼ横ばいに推移していることが分かる。これは意図的に保護率を一定にしていると考えられる（大山 2008 : 126）。

【表 2】政令指定都市の保護率の推移

	平成 12 年度	平成 15 年度	平成 18 年度 9 月
大阪市	25.5	35.4	41.5
札幌市	21	-	27.3
名古屋市	8.4	-	13.0
北九州市	12.6	13.0	12.8

出所：大山典宏『生活保護 vs ワーキングプア若者に広がる貧困』

北九州市生活保護行政検証委員会第 1 回配布資料 B

### 生活保護バッシング

ケースワーカーの仕事は本来生活保護受給者をはじめとした生活困窮者を保護し、自立を促すことにある。ゆえに、バッシングから守ることもまた仕事のひとつと言える。

しかしながら、世間の生活保護に対する風当たりが強くなるひとつの事件が起こった。2011 年、とある芸能人の母親が生活保護を受給していたことが報道されると、生活保護への強いバッシングが起こった。不正受給のみならず、生活保護制度そのものへの強い批判、受給者への風当たりも強くなり、「生活保護を受けることを恥と思わないのか」、「最低賃金で生活している人より生活保護受給者の方が良い暮らしをしている」、そんな意見も政治家や国民から噴出した。この事件以降、生活保護と言えば不正受給のイメージが浸透してしまった。

欧米諸国では生活保護の受給は当然の権利であり、申請用紙も郵便局に置いてあるなど、

肩身の狭い思いをせずに申請ができる。ニュースでは貧困の問題が頻繁に取り上げられ、国民の関心の中心であることがうかがえる。しかし日本では前述の生活保護バッシングなどにより、生活保護の利用はスティグマであると問題視されている。スティグマとは他者や社会集団から貼られる負のレッテルのことであり、生活保護を利用することは恥ずかしいことだという認識が少なからずある。「ただでさえ生活保護の申請には勇気がいるのに、やむを得ず相談に行ったら職員に申請拒否され、悲痛な思いをした」、「生活保護が利用できても、周囲に知られたくない」、そんな声も多い。

保険や年金などの制度を利用することと同様に、生活保護制度もまた生活に困った場合に利用することができる当然の権利でなくてはならない。

厚生労働省が 2012 年に実施した「社会保障に関する国民意識調査」では、各社会保障制度の中でも生活保護の認知度については 58.2%にとどまった。また生活保護の申請を福祉事務所にて行うなどの制度の詳細を知る人は少ないのが現状である。これは支援が必要な人に支援が行き届かないことや下関駅放火事件のような犯罪を起こすことで刑務所に入ることを選択する人が増加する可能性も大いにある。このような現状は間違った認識から生活保護バッシングにつながることも考えられ、生活保護制度と受給者について正しく認識されるよう、広めていかななくてはならない。(稲葉 2013 : 70)。

### 届かぬ当事者の声

生活保護受給に至る理由は人によってさまざまである。「生まれたときから家庭が貧しく、学校での成績は十分であるにもかかわらず高校や大学進学をあきらめて就職した。しかしその会社が倒産してしまった。」、「夫からの DV 被害に遭い、着の身着のまま家を出てきてしまった。お金も、行く当ても無い。」、「病気を患い、働くことができない。」

このような現実を知っていれば、生活保護を受給している人は怠け者だとは思わないであろう。どの人も好き好んで失業したわけでも、DV 被害に遭ったわけでも、病気になったわけでもない。そして、今現在不自由なく生活している人も突然予期しえぬ事態に陥ることも十分ありうる。決して他人事ではないのだ。

加えて「生活保護受給者は働かずに生活できる怠け者だ。」そう一般には思われていることも少なくない。しかしながら生活保護の暮らしは決して楽なものではない。毎日食べることに精一杯の最低限の暮らしである。趣味など、「文化的な生活」を送るためには生活をよりいっそう切り詰めなくてはならない。生活保護利用者の 8 割は病気や障害、高齢者であり、ちょっとした外出時にもバスやタクシーを利用することも多い。タクシーを利用することは贅沢であると指摘されることがあるが、見えない障害を抱え、やむを得ず利用していることも少なくないのである(生活保護問題対策全国会議 2012 : 22)。

生活保護を利用している人でないと分からない辛さは沢山ある。

- ・市役所にお金や医療券を受け取りに行くとケースワーカーの対応が冷たい
- ・病院に行った際、会計で診療券だけ返されるのが辛い。受付の人や他の患者さんの目が

気になる

- ・ケースワーカーに「働いて」と追い立てられるのが辛い
- ・友人に生活保護を受給していることを打ち明けられない
- ・友人の結婚式に出席できなかつたり、出産祝いができないことが悲しい
- ・生活保護を受給していることを自分自身で受け入れられない

生活保護受給者の多くは何を買うにも「このお金は国のお金から出ている、みんなの税金から出ているのだ」、「もう少し自分で何とかできないのだろうか」、「私はやっぱり甘えているのか」などと考え、生活保護を利用している自分自身に対し、引け目を感じながら生活している現実がある。

## 社会保障制度

現在の日本における社会保障制度は生活保護の手前の段階でのセーフティネットが不十分と言える。終身雇用制から不安定な非正規雇用が増加するなど社会システムの変化により、これまでの社会保障制度では対応できなくなってしまった。制度から溢れると事実上生活保護制度が「最初で最後のセーフティネット」となってしまう、結果的に受給者の増加につながっていると考えられる。

生活保護制度そのものも、本来支援が必要だが制度からもれている捕捉率は1~2割といわれており、捕捉率が6~9割の欧米諸国に比べると大きな開きがある（稲葉 2013 : 69）。

生活保護制度はこれまでの生活歴、預貯金残高、現在の手持ち金まで念入りな調査がなされ、加えて親兄弟などへの扶養義務者にも扶養できないかどうか連絡が行く。このような理由から生活保護申請をあきらめる人も多い。この心理的ハードルをあえて設けることで行政側は受給者を意図的に減らしているといえるが、これは決して生活保護法に則った理想的な形とはいえない。例えばイギリスでも以前は心理的ハードルを設け、退職年金受給者のうち日本で言う生活保護に当たる国民扶助法受給該当者の13%しか受給していなかった。しかし劣等感を与えることが原因であることが判明すると1966年に法律を改正し、退職年金受給者は収入などを所定の用紙に記入して投函するだけで申請ができるようにした結果、捕捉率は75%以上に高まった（大田 2003 : 30）。日本もこれに倣い、本来受給する資格のある者が確実に制度を利用できるように改善していくべきである。

## 第3章 制度改革と目指すべき福祉事務所のあり方

### 利用しやすい制度への改革

現在の生活保護制度の解決すべき課題は多い。より制度を利用しやすく、誰でも困った時に活用できる制度としなくてはならない。まず水際作戦を不可能にする制度的保障を整えることで、水際作戦が横行し支援を必要としている人が確実に制度を利用できるようにするとともに福祉事務所等生活保障給付の実施機関は生活保障給付の開始および変更を申請する権利を侵害することができないようにする必要がある。

また水際作戦のひとつとして福祉事務所は保護の申請書を簡単に相談者に手渡そうとしないことが挙げられる。申請を行うことは国民に与えられた権利であり、福祉事務所の職員が受理を拒むことは本来許されない。申請書（申請参考書式）は誰でも手に取れる場所に設置することを法律上に明記することが必要である。

### ケースワーカーの質の向上と包括的支援機関としての役割強化

現在福祉事務所では専門的知識を持つケースワーカー等の職員が十分に配置されているとは言えない。生活保護制度のみならず生活に困っている人を包括的かつ専門的に支援していく体制づくりが必要である。対人援助の専門的知識を持つ社会福祉士などの専門職を配置することを義務付け、ケースワークの質の向上に努めるべきである。

ケースワークに関しては昨今様々な研究がなされているが、その中に「ケースワーカー業務の二分化論」というものがある。これはケースワーク業務を少なくとも 2 つの部門に分け、より専門性を高めるものである。これが実現されれば、確かにワーカーが高度な技能を持った福祉サービスの専門官として今まで以上に、ケースワークに専念できるようになる。例えばアメリカでは所得保障（調査・審査・給付）部門と人的サービス（ケースワーク）部門に分けて運営している。しかしこれは独立した機関のように扱われてしまい、各部門間の協力が薄れてしまう「縦割り行政」の問題が発生したり、調査部門の権限が強化されることで警察的権限を行使する恐れが生じる（三矢 1996 : 22）。

日本の生活保護行政はクライアントとの信頼関係によって成り立っているものであり、受給の申請手続きから自立支援に至るまで、一貫して担当ケースワーカーが親身に支援を行っており、これを壊すことは望ましくない。そこで、欧米で一般的な契約的色彩の濃い社会保障制度とは異なる、日本独自の運営方法を検討することが大切なのではないかと思う。現在のシステムを生かしつつ、社会福祉士等、専門性の高い専門職を配置することで多職種での連携を強化した充実したサービス提供が可能だと考えている。

福祉事務所は「生活保護事務所」として機能しているが、そこから脱却し最終的には「福祉の総合窓口」として機能することを目指すべきである。クライアントにとっては相談申請から受給中の自立支援にいたるまで、さまざまな機関にお世話になるよりは、できるだけ少ない機関で包括的かつ専門的な支援を受けられることを求めるだろう。そのためには福祉事務所と密接な関係にある保健医療機関との一体的な運用も射程に入れていかねばならない（松崎、藤城、戸田、笛木 1997 : 27）。

生活保護制度の目的のひとつとして、自立支援が挙げられる。しかし、福祉事務所の現状を踏まえると、受給者に寄り沿った自立支援ができていないと言えない。受給者により専門的な支援を提供し、無理なく早期に生活保護から脱却することを目指すためには、福祉事務所は他の専門機関との連携を図ることが必要である。これは福祉事務所のケースワーカーへの負担軽減にもつながると考えられる。

他機関との連携をより密にするためには、各機関はできるだけ近い位置にある方が良い。

手続きや相談等で受給者は何度も各機関を訪問することに加え、各機関の担当者間での情報交換や会議も行いやすくなるメリットがある。

### 生活保護以外の社会保障制度の拡充

現在の生活保護制度は国民の最低生活を保障する最終手段であり、まず自分の力でできる限りの努力をすることはもちろん、民法による扶養義務者の扶養、他の法律による扶助によってもなお最低生活を営むことができない場合に適用されることを原則としている。そのため、生活保護制度は社会保障制度の中でも特に適用されることが難しい制度のひとつと言える。受給する資格があるかどうかは資力調査（ミーンズテスト）によって判断され、長引く調査により自尊心が傷つけられ、精神的負担も大きい。時には転居指導を伴うこともあり、クライアントにとって大きな負担となる。実際、現場でケースワーカーを務める方はクライアントから「そのような調査や指導を受けるのは耐えられない。何とかもう少し岩にかじりついてでも、自力で生活してみる」と言われることもある（三矢 1996：206）。

そこで、生活に困窮しているが生活保護を利用するほどではない人が利用しやすい制度として、生活保護よりも利用しやすい社会保障制度の拡充が求められる。問題は社会保障全体の仕組みにあり、生活保護それ自体の問題ではない。にもかかわらず一般には生活保護だけ切り離して単独の議論の対象としている。これでは社会保障制度全体の機能低下に陥るだろう（生活保護問題全国対策会議 2011：47）。

日本の社会保障制度は社会保険など普遍性の高い「第 1 のセーフティネット」がある。広義には社宅をはじめとした企業内福利もこれに準ずると言えよう。しかしここが機能しなければたちまち「第 3（最後）のセーフティネット」に当たる生活保護の利用が必要となってしまう。そこで、社会保険（第 1 のセーフティネット）、生活保護（第 3 のセーフティネット）の中間にあたる第 2 のセーフティネットを確立することが求められる。

特に急場をしのぐ制度は生活保護の受給くらいしか無く、高いハードルから申請をあきらめてしまう人を減らさなくてはならない。現在公的な生活繋ぎができる貸付制度はほとんどなく、数か月生活可能な国レベルでの無利子、無担保、無保証の貸付制度は皆無と言える。また、受給のハードルを下げた一時的な給付制度も必要である。この問題を解決することで、一時的に援助を必要とする多くの人が助かると考えられる。

### 当事者の生活実態と意見を反映した福祉政策（住居の整備）

生活を大きく左右し、またその維持が生活困窮者にとって大きな負担になるものと言えば住居である。日本では持ち家が一般的と言え、安い民間賃貸住宅や公営住宅の整備が不十分である（生活保護問題全国対策会議 2011：45）。企業は社宅を整備しているが、職を失えば同時に住まいも失うことになるのである。

生活保護受給者の中には野宿者、ホームレスと呼ばれる家を持たない者も多くいる。表 3

の聞き取り調査の結果では野宿者はコンクリートやでこぼこの地面の上であっても、雨風が吹き込まないところ、トイレに近いところ、仕事場に近いところなど安心して利便性の高い場所を選ぶ傾向にあることがわかった。

【表 3】野宿する場所を選んだ理由（名古屋市笹島）回答数 64 件（複数回答）

仕事場に近い	15 件	23.4%
追い出されにくい	12 件	18.8%
トイレに近い	16 件	25.0%
雨風をしのげる	40 件	62.5%
荷物を置く場所がある	5 件	7.8%
早朝目覚めやすい	6 件	9.4%
食事の確保がしやすい	8 件	12.5%
親切な人がいる	14 件	21.9%
野宿スペースが確保しやすい	4 件	6.3%
安全	9 件	14.1%
静か	5 件	7.8%
暖かい	4 件	6.3%
仲間がいる	7 件	10.9%
その他	9 件	14.1%
不明	1 件	1.6%
合計	64 件	100.0%

尾藤、木下、中川 2000 : 57

『生活保護法の挑戦 介護保険・ホームレスの時代を迎えて』より引用

これからは第 2 のセーフティネットとして、企業の社宅に頼らない安い賃貸料で利用できる住宅の整備が必要と言え、特に利便性と安心を兼ね備えたクライアントの意見を反映した整備が求められる。野宿者への支援等では住まいの提供とともに福祉事務所等の各種支援機関が積極的に自立支援を行うこと、当事者同士が安心して集うことができる場の提供などが必要である。

住居のみならず弱者の意見が反映される、よりよい社会保障制度を作り上げるには当事者同士が思いを共有し、声を上げる、国に意見を届けることが大切である。生活に困っている人、生活保護を受給している人、受給していた人などが互いに思いや経験を共有できる当事者の会や機関紙、情報誌の作成を促進することで、全国で同じような悩みを抱えている人を少しでも無くすることができる。

おわりに

生活保護制度は日本国憲法第 25 条に基づき、生活に困窮しているすべての国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立支援を行うことを目的とするものである。しかしその原則が定められているにもかかわらず、生活保護制度は十分に機能しているとはいえない。その原因はなぜなのか、どうすればよりよい制度となるのかを生活保護制度の最前線に当たる福祉事務所に焦点を当てながら考察した。

まず第 1 章では生活保護とはどのような役割を果たし、法律と原則に現在の制度は沿うことができているのではないかと現状を考察しながら問いかけた。第 2 章では制度本来の役割を果たしきれていない原因と制度における課題についてさまざまな資料を基に考察し、その主たる原因は社会の変化に対応できずに増え続ける生活困窮者を十分に受け入れられる態勢ができていないこと、ケースワーカーが専門的な支援をできないことにより、自立支援が不十分であることを挙げた。第 3 章では上記を踏まえ、これからあるべき生活保護制度運営のあり方について、日本の風土に合わせた実現可能と考えられる提言を行った。

これから目指すべき生活保護制度は単に困窮者に金銭を支給するというものではなく、より包括的な総合支援を目指していくことにある。そしてその最終目標はクライアントが社会的にも経済的にも自立し、「生活保護のおかげで人生のどん底から助かることができた」と感じることである。

これを実現するためには制度運営そのものを改革し、高度な専門技術と豊富な経験を持つ専門職が欠かせない。常にクライアントが何を望んでいるのか、何をすれば助けることができるのかを念頭に置いたクライアント目線の制度運営こそが、困窮者を少しでも減らし誰もが幸せだと感じる国により一層近づくことにつながると信じている。

#### 【参考文献】

- 稲葉剛 2013 年『生活保護から考える』 岩波書店
- 大山典宏 2008 年『生活保護 vs ワーキングプア 若者に広がる貧困』 PHP 研究所
- 生活保護問題対策全国会議 2012 年『間違いだらけの生活保護バッシング』明石書店
- 三矢陽子 1996 年『生活保護ケースワーカー奮闘記 豊かな日本の見えない貧困』ミネルヴァ書房
- 大山典宏 2014 年『隠された貧困～生活保護で救われる人たち～』扶桑社
- 大田のりこ 2003 年『プチ生活保護のススメ』クラブハウス
- 生活保護問題対策全国会議 2011 年『生活保護「改革」ここが焦点だ！』あけび書房
- 監修者：小野哲郎、白沢久一、湯浅晃三 編著者：松崎喜良、藤城恒昭、戸田隆一、笛木俊一 1997 年『福祉事務所と社会福祉労働者』ミネルヴァ書房
- 竹下義樹、大友信勝、布川日佐史、吉永純 2004 年『生活保護「改革」の焦点は何か』あけび書房
- 尾藤廣喜、木下秀雄、中川健太郎 2000 年『生活保護法の挑戦 介護保険・ホームレスの時

代を迎えて』高菅出版

厚生労働省被保護者調査（月次調査概数）2015年8月