現在の生活保護をとりまく情勢と課題　　2013/06/14

布川日佐史

1　2004年　社保審福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会
「利用しやすく、自立しやすい制度へ」を提案

（1）自立しやすく
○自立の再定義・拡充：日常生活・社会生活の自立、経済的自立
○自立支援プログラム策定、支援システムの整備を提起

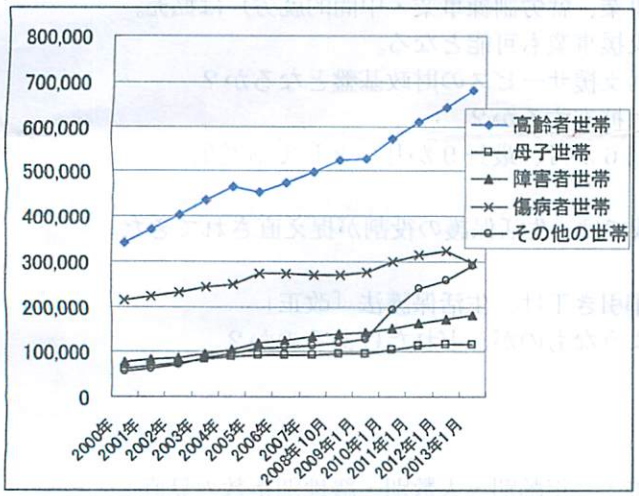
（2）利用しやすく
○保護開始時の預貯金を、「最低生活費の3ヶ月分までは保有可能とすることも」。
×居住用不動産を保有する高齢者は、不動産担保型生活資金貸付を積極的に活用。
○扶養能力の調査は、実効性が薄い、夫婦・親子だけに、精神的支援に。

2　生活保護の動向

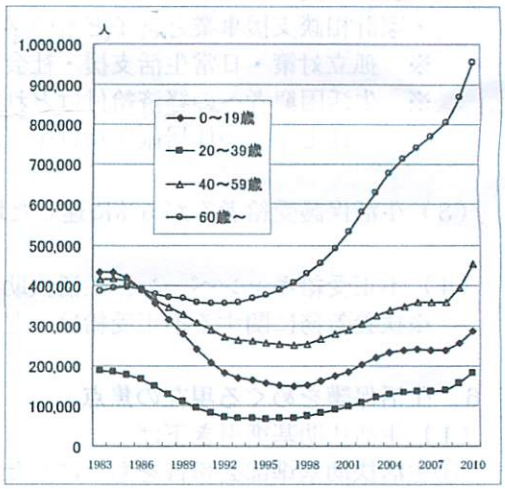
（1）2013年2月　2,155,218人　受給率1.7%　　2003年　1,344,327人
1,574,643世帯　　941,270世帯

（2）受給者増加は頭打ち（月平均増加数）
2009年1.7万人→2010年1.5万人→2011年8,200人→2012年5,300人
2013年1・2月、月2,000人の増加　　（例年3月は増加数が多く、4月は少ない）
⇒　1980年代のような減少局面に入るのか？

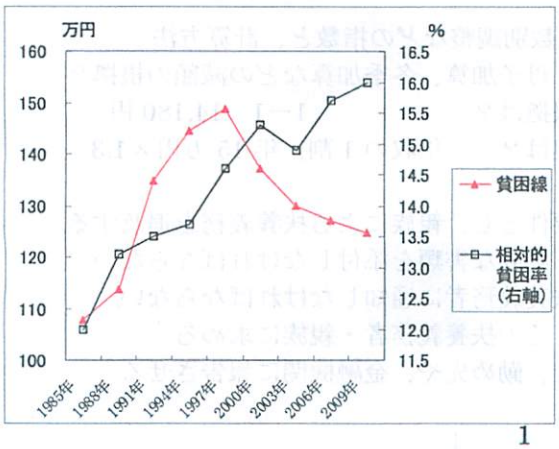
（3）世帯類型別・年齢別推移
受給世帯の類型別推移



受給者の年齢別推移



（4）貧困の拡大と深刻化に対応しきれていない
貧困率上昇・貧困線低下



生活保護の捕捉率（2007年）

全世帯	低所得世帯率	所得のみ	資産を考慮
		12.4	4.8
	保護世帯比率	所得のみ	資産を考慮
		15.3	32.1
単身高齢者世帯	低所得世帯率	所得のみ	資産を考慮
		24.2	10.1
	保護世帯比率	所得のみ	資産を考慮
		29.5	50.0
母子世帯	低所得世帯率	所得のみ	資産を考慮
		63.1	30.2
	保護世帯比率	所得のみ	資産を考慮
		16.0	28.5

3　生活保護は利用しやすくなったのか？

（1）制度が利用しやすく改善されたわけではない

・保護開始時に保有できる預貯金額はそのまま。自動車の保有も。

×2007年から、65歳以上は不動産担保型生活資金貸付を利用すること。

→　高齢者のいる持ち家世帯への壁ができた。持ち家世帯の貧困は見えないまま。

・扶養調査の範囲もそのまま。　⇒　逆に、法改正により調査を強化することになる。

（2）違法な窓口運用が減少した

○これまで「働ける、働いていない、まずは親族に養ってもらう、借金がある、住所がない」などを理由に申請を拒絶してきた自治体の違法な運用が減った。

4　自立支援の到達点

（1）成果：　自立支援に取り組む事が一般化した。
社会参加重視の寄り添い型・伴走型支援が全国のモデルとなっている。

（2）課題1　ケースワーク：指導・指示・制裁ではなく、権利としての自立支援へ
課題2　支援の担い手：単年度ごとの委託事業、非正規雇用による支援

5　生活保護受給者増加がもたらしたもの

（1）手前に、第2のセーフティネット（求職者支援制度、住宅手当）の導入

（2）手前に、生活困窮者支援自立戦略（経済的困窮と社会的孤立）

・総合相談、アウトリーチ

・就労支援の委託事業（就労準備支援事業、就労訓練事業・中間的就労）は拡充。

・家計相談支援事業と、子どもの学習支援事業も可能となる。

※　孤立対策・日常生活支援・社会生活支援サービスの財政基盤となるか？

※　生活困窮者への経済給付はどれだけ拡充するか？
住宅手当が住居確保給付金（原則6か月、最長9か月）として制度化された

（3）生活保護受給者率が5%に達した地域では、生活保護の役割が捉え直されてきた。

（4）不正受給キャンペーン、生活扶助基準引き下げ、生活保護法「改正」

※扶養義務に関する不正受給は、どのようなものが、どれだけあるのか？

6　生活保護をめぐる現在の焦点

（1）生活扶助基準引き下げ

①生活扶助基準部会報告をもとにした調整：　年齢別・人数別・級地別指数の見直し

②厚労省独自判断による引き下げ：2008年の基準額をもとに、デフレ調整－4.78%

③実際の改定の問題点

・基準生活費算定方法の問題：　1類費の人数別調整などの指数と、計算方法

・妊産婦加算、障害者加算、在宅患者加算、母子加算、冬季加算などの減額の根拠？

・期末一時扶助（居宅）を廃止する。その根拠は？　　1－1　14,180円

・勤労控除の特別控除を廃止する。その根拠は？　　年収の1割、年15万円×1.3

（2）生活保護法「改正」＝申請書提出を開始要件とし、親族による扶養義務を追及する

・申請者は、申請書を提出しなければならない。必要な書類を添付しなければならない。

・実施機関は、生活保護申請があったことを扶養義務者に通知しなければならない。

・生活困窮の立証、扶養限度の立証を、本人とその扶養義務者・親族に求める。

・生活保護受給が必要な人とその親族の情報を、勤め先や、金融機関に報告させる。

7　厚労省のいう生活保護法改正　－「法制定以来、初めての改革」－

（1）　「就労による自立の促進」

①就労自立給付金の創設：「収入認定された金額の範囲内で一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に支給」。

⇔「安定就労」をどう規定するかによって、中途半端に保護から出されるか、ポイントがたまってももらえないかのどちらかになるのでは？

②就労活動促進費：「自ら積極的に就労活動に取り組んでいると認められるものに限り」（ハローワーク等での求職活動を月６回以上）、月額5,000円を原則６ヶ月、最長１年

⇔トータルとして可処分所得はどれだけ増えるのか？　インセンティブにならない。

③保護開始後３～6ヶ月段階では、「低額であっても一旦就労」を基本とする

⇔「まずは就労」型就労支援を基本原則とすることのデメリット・問題点

（2）　「健康・生活面等に着目した支援」

受給者の健康管理を支援するために、

① 受給者自らが、「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付ける。」

② 福祉事務所の調査権限を強化して健康審査結果を入手可能にする

⇔支援するために受給者に義務を課す？　強まるのは支援でなく、指導指示である。

⇔受給者が日常生活や社会生活での支援を求めることを、<u>権利として明記</u>すべき。

（3）　「不正・不適正受給対策の強化」　　※「不適正受給」とは？

①地方自治体・福祉事務所の調査権限強化、罰則の引上げ

②扶養義務者に対する報告の求め

③罰則引上げ、不正受給の返還金上乗せ、不正受給に係る返還金の保護費との相殺

⇔扶養調査の対象は生活保持義務者や、三親等まで広がる？
精神的なつながりを強めることにはならず、社会的孤立を招きかねない。

⇔扶養義務で起きている問題は、保護申請者・受給者と扶養義務者との関係（申請者・受給者が扶養義務者に扶養義務を果たさせる）ではなく、扶養義務者と福祉事務所の関係（保護にかかった費用を徴収する・法77条）である。
実態に即した議論と改善が必要。

（4）　「医療扶助の適正化」

・指定医療機関制度の見直しなど

⇔後発医薬品の使用促進は、受給者差別につながりかねない。

8　生活保護を利用しにくくしないために

（1）　改正条文

第２４条「申請による保護の開始及び変更」

「１【保護の開始を申請する者】は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に【提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別な事情があるときは、この限りでない。】

２　前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。【ただし、当該書類を添付することができない特別な事情があるときは、この限りでない。】」　　・・・・

８　保護の実施機関に対し、保護開始の決定をしようとするときは、あらかじめ扶養義務者に対して通知することを義務付ける。

第２８条「報告、調査及び検診」

２　保護の実施機関は、保護の決定等にあたって、要保護者の扶養義務者等に対して報告を求めることができる。

第２９条「資料の提供」

１　保護の実施機関は、要保護者や過去に生活保護を利用していた者及びそれらの扶養義務者に関して、官公署等に対し必要な書類の閲覧等を求めたり、銀行、信託会社、雇い主等に報告を求めることができる。

（2）書類作成ができない「特別な事情」の範囲を広げる

申請時に必要書類がそろえられないのが、一般である。

（3）扶養調査の対象を限定する

扶養調査については、「直接照会することが真に適当でない場合」や、「扶養の期待可能性がない者」の範囲を従来以上に拡大する。

＜従来の規定＞

・要保護者の生活歴から特別な事情があり、明らかに扶養が期待できないもの
　過去 10 年以上の間、全く交流関係が途絶えている者など
・夫の暴力から逃れてきた母子など、当該扶養義務者に対し扶養を求めることにより、明らかに要保護者の自立を阻害することになる者
・所得税非課税者（無収入の主婦など）であることが明らかな者
・老親など、誰かに扶養されている者
・未成年者

（4）保護申請手続きが変わるので、急迫保護・職権による保護開始が必要となる人が増える。**正規の手続きができない場合、困窮した人を放置するわけにはいかないので、急迫した状態だと認め、まずは職権で保護を開始することが自治体の責務となる。**

生活保護法４条（保護の補足性）

「３　前２項の規定（保護の要件、扶養の優先）は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」

おわりに

生活保護は利用しやすくなっていない。保護申請を窓口ではねつける違法な運用が減っただけである。法改正によってはねつけが合法化される事態は、防がねばならない。

渋谷区生活保護「水際作戦」事案　院内集会資料

2013年6月14日（金）

NPO法人POSSE

1. 本事案について

渋谷区福祉事務所で生活保護を申請しようとした男性が、「実家に住まわせてもらえ」「限界が来ていることを証明するものを持ってこい」などの理由を付けられ、申請権を侵害された事案。

2. 事案の概要

（1）本人

・30代男性。

・障害基礎年金（精神2級）、障害者手帳所持。統合失調症を抱え、「就労不可」と診断。

・事件当時は渋谷区内の事務所に宿泊。

（2）経緯

・大学在学中に精神科で統合失調症と診断される。現在も2週に1回の通院。

・大学中退後、家族からの仕送りとアルバイトを転々としながら生計を立てる。

・6年前から障害基礎年金（精神2級、12～13万円／2ヶ月）受給、昨年11月に障害者手帳を取得。「就労不可」の診断。

・家族から「実家に帰ってこないなら仕送りを打ち切る」と言われる。しかし、実家の近くに精神科がないため、帰ることができない。

・仕送りが打ち切られ、家賃を滞納するようになる。最終的にアパートを退去し、友人宅を転々とするようになる。

・所持金が尽きてきたため、生活保護申請を決意。

（3）生活保護申請

・4月18日に渋谷区福祉事務所へ生活保護申請に行く。「その状態で一人暮らしはさせられない」「家族と和解して家に帰りなさい」などと職員に言われ、追い返される。

・4月22日に再度、渋谷区福祉事務所へ生活保護申請に行くが、追い返される（下記参照）。

・本人の希望もあり、東村山市で生活保護申請。5月23日に決定済み。

3. 録音データの反訳文

・日時：2013年4月22日

・場所：渋谷区役所

・登場人物：相談者、面接担当（渋谷区）

相談者「生活保護の相談に来ました」
面接担当「じゃあ一人で自立が難しいところは解決したのね」
相談者「いえ、実家に連絡してみたんですが、無理という感じで。一応知り合いがいますので・・・住むところに困っています」

面接担当「何で実家は無理なの」

相談者「そろそろ限界だったんで、お金的に」
面接担当「だから言ったじゃない、お金もらってるんだから住まわしてもらえって」
相談者「どこにですか」
面接担当「実家に」
相談者「実家に帰りますと、精神科の病院まで（遠いので）」
面接担当「それはうちの知ったこっちゃないって言ったじゃないですか。病院がうんぬんかんぬんじゃないと」
相談者「何言っても自分で何とかしろと」

面接担当「何でそんなにご両親とはこじれたの？　だって息子が病気なわけでしょ？　それを何でそんな無理とかさあ、厳しいこと言われないといけないのかっていう、このこじれ方が私には理解できないんだけど」
相談者「病気だからです」
面接担当「病気だったらみんなどっかにやっちゃうのか、っていう話になりますよね？　病気だから困ってるんじゃないんですか？　ですよね？　まずは自分のことを相談するのはご両親が一番でしょう？　相談するのにできないとか、無理っていうのは一般的に理解できないんだけど」
相談者「精神障害者を家に置いておけるのか、とかそういう感じではあります。田舎なので昼間歩いているだけでどうしたの、どうしたのって」

面接担当「今のところはもう置いておけないから出てけって言われたの？」
相談者「直接そういう言葉で言われたわけではないですが」
面接担当「言われてからきてよ、じゃあ！　自分から気を使って出て行って税金使ってください、じゃあ話通らないんですよ、こちらも。生活保護を出すということはあなたに税金を使うということなんですよ。だから生活保護に対するバッシングが厳しいんですよ。だったら厳しくやってくださいよ、●●さんの方も」

相談者「じゃあこっちから実際邪魔ですよね、と言えばいいですか」

面接担当「生活保護を前提に物事を進めるのはやめてください。今のは生活保護があるからやめてくださいと言うわけですよね？　保護がなかったらやめてくださいと言えませんよね？　そういう逆転の発想はやめてください。本当に困窮された方を対象にするんですから」

相談者「そろそろ自分が精神的に限界というのがあるんです」

面接担当「自分が、じゃなくて、何かそれを証明するものがあればいいですよ。もう限界ですよ、というのがあれば。自分が限界だっていうのは何だって言えるじゃないですか。」
相談者「事務所の知り合いにですか？」
面接担当「それが客観的なものか知らないけど。普通の人が限界ですって書いても受け取らないからね。書くってドクターくらいのものしか信じられないんですよ。精神的に限界だっていうのは、こちらが認められるのは。知人が書いたって何の根拠が、っていう話になるから」
相談者「医者に行ってこいということですか」
面接担当「もしそういうのが必要であれば」

相談者「自分から出て行った場合はどうなりますか？」
面接担当「それは困窮してないから保護にはならないですよね。ダメだと言われてないのに自分から出て行くわけですよね？」
相談者「そうですね」
面接担当「そういう人をなぜこちらが保護しなければならないんですか？」

面接担当「●●さんに相談する人が必要だろうと思うんだけど。知人の人は相談相手にならないんですか？　聞いているところ両親が相談相手にならないし、誰か相談相手になる人が必要だと私は思うんだけど。何か一人で頑張られても難しいところがあるんで。知り合いの方に相談したらいいと思うんですけど」
相談者「そうですか」
面接担当「生活保護の前にやるべきことがある気がするんだけど」

相談者「何を相談すればいいんですか？」
面接担当「一つは住むところがないので困っていると。それと支援がないとやっていけないと。その二つの相談じゃないですか？　どうやったら支援が得られるか、どうやったら屋根つきのところに住めるか。うちがやるべきことは、追い出されたときに屋根付きのところを紹介することはできるけれども、支援はできないんですよ。保護費を支給することしかできないんですよ、ここは。」

相談者「保護費以外も出る人は出るんですか？」
面接担当「保護費しか出せないですよ、支援は誰かにやってもらわないとダメなんですよ」
相談者「支援っていうのは？」
面接担当「だから、自立してないでしょ。そこのところの支援をどうするかですよ。」

相談者「では受理していただけないということですか？」
面接担当「まあ申請権があるから・・・じゃあ医者の話を持ってきてくださいよ。まだ出てけって言われてないのに出て行くんだから。そうじゃないとこちらも納得できませんよ。いくら申請権があると言われても」

相談者「そうですか・・・病院には近々行きますが・・・」

相談者「じゃあ追い出されたとします。その時本当に追い出されたのかっていうのは？」
面談担当「確認するでしょうね」

面接担当、他の職員に呼び出され、一時退席。

面接担当「あれ、何の話だったっけ？」
相談者「追い出されたら」
相談者「申し込みはできないのですか？」
面接担当「申し込みしたら保護になっちゃう。申請したら保護になってしまうんですよ」
相談者「そうですか」
面接担当「だからできないです。申請だけできませんだったら、私はこれまで何を説明してきたのか」
相談者「じゃあわかりました」
面接担当「住むところは住めるんだよね？」
相談者「住んでいると言っていい状況かわからないですけど」
面接担当「ただ出てけとは言われてないんだよね？」
相談者「分かりました」
面接担当「まだ何かあるの？」
相談者「いや・・・特に」
面接担当「いいんですか？　相談があるなら受けるけど」
相談者「他の話は特にないです」
面接担当「じゃあ終わり」

退出。