

トピックス

日本の貧困問題と生活保護 制度をめぐる 近年の状況について

特定非営利活動法人ほっとプラス代表理事
藤田 孝典

<生活保護を受けることは「恥」なのか>

2012年の夏、お笑い芸人の親族が生活保護受給していたことが明るみになった。その際に『生活保護を受けることが「恥」と思わなくなっていることは大きな問題だ』とある国会議員は公言した。生活保護を受給することは「恥」なのだろうか。生活保護法では、日本国憲法第25条の生存権や社会権を具体的に規定している。それは国民の最低限度の生活を保障する義務を国が負うということだ。国民には健康で文化的な最低限度の生活をおくる権利があり、それを国は保障しなければならない。それにも関わらず、どうして国民が権利を行使することを「恥」と思わなくてはならないのだろうか。これは極めて危険なメッセージとして受け取らなくてはならないと考えている。

生活保護を受けることを「恥」だと思ふ意識は、スティグマ（恥の烙印）と呼ばれている。この国会議員の発言と同様の意見を持っている人々は、意外と多いかもしれない。それはこれまで、生活保護受給者の実像が見えず、その生活状況がブラックボックス化していたからだといえる。本稿では生活保護受給者の相談事例や実態から、日本の貧困問題の深刻さと生活保護制度の実情の一端に迫ってみたい。

<生活保護受給者を取り巻くバッシングと噂>

皆さんは生活保護受給者に対し、「働かずに楽をしている」というイメージはないだろうか。また「生活保護受給者が不正に生活保護を受けてベンツに乗っている」という話を聞いたことはないだろうか。さらに生活保護受給者が「映画を見に行くのはおかしい」、「自分は発泡酒なのに、生活保護を受け

ている奴がビールを飲んでいる」という受給者に対する批判もある。生活保護受給者は、「生活に困ってどん底まで至って助けを求めた人たち」という誤ったイメージがある。生活保護制度は、国が定める最低生活水準に満たない生活をしている世帯に、その世帯に応じた現金や資源が配分されるものだ。そのため、収入や親族扶養の状況など資産調査を行う。資産調査の結果、受給決定か否かの行政処分が出される。では、ベンツに乗っていて生活保護が受けられるか。そんなことはない。売却可能な資産は売却するように助言がなされる。一方で、生活保護申請時に虚偽の申告をした場合は、刑事罰が課せられるし、処分や売却が可能な資産がないのか、例外なく調査が行われる。生活保護開始後に処分可能な財産が発見されても、処分をするように指導される。

また、生活保護受給者は当然に文化的な生活を保障されている。映画館に行くこともビールを飲むことも何ら制限されることはない。支給される生活扶助費のなかでやりくりをしながら、自分らしく暮らすことを認められている。生活保護法はこのように「二級市民」を認めていない。全ての国民は平等だという考え方が根幹にある。ただ、現状の生活扶助費で豪遊できるわけもなく、多くの生活保護受給者は週に一度のビールや月に一度の映画を楽しむくらいの余暇しか享受できていないといえる。

そして、生活保護受給者のうち、どれだけの人々が「不正」をしているのか、ご存知だろうか。不正受給とは、一般的に生活保護法違反に該当する収入や資産の未申告、いわゆる所得隠しを指すことが一般的である。前述のビールを飲むことや映画館に行くことは不正受給でも何でも無い。さらにその不正受給金額の割合は、生活保護費全額のうち、0.38%であり、また不正受給を行った者の数は、生活保護受給者のうち、1.8%しかいない（2010年厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料より」）。

さらに不正受給者とされた1.8%の人々のうち、丁寧に生活保護制度の説明を受け、制度を理解したうえで、確信犯的に違反を行った者はほとんどいないと推認される。福祉事務所ケースワーカーの人員不足は顕著であり、説明する時間が取れないことも多い。そのため、生活保護受給者が不正という認識がない場合、違反という認識に乏しいまま制度を利用している場合がある。

＜生活保護の「特権化」と生活保護捕捉率＞

保護を受けている人は現在、約216万人いる(2013年4月末)。しかし、それでも生活保護の捕捉率は低すぎるといわれている。捕捉率とは、その制度が必要な人にどれだけ活用されているかを表した数字だ。単純に考えて、100人生活保護が必要な人がいて全ての人に生活保護が行き渡っているなら、捕捉率は100%である。この捕捉率は、正確な数字が出ていないが、15%～35%程度ではないかといくつかの調査が示している。最も捕捉している35%程度で計算しても、国民の約400万人程度は、生活保護水準以下で生活していることになる。生活保護制度は未だに必要な人に届いていないのである。いわゆる生活保護の「漏給」であり、必要でない人が生活保護を受ける「濫給」以上に問題化しなければならないが、広く知られていない。

そうした生活保護が必要にも関わらず利用せずに我慢している人々が、生活保護受給者を「甘えている」と批判する構図も生まれている。そのため、生活保護受給者が「特権化」し、受給する権利がありながら受けていない、あるいは何らかの理由で受けられない人々との間で不公平感が発生している。生活保護バッシングの正体は、生活保護受給者に対する「特権化」を批判したものであり、制度への不信感を表すものと捉えなければならない。本来は、前述したとおり、生活保護を受けることが「恥」ではなく、堂々と保護を受けられるようにするべきで、生活保護の捕捉率をあげていく対策が求められるはずだ。

＜生活保護費と支給基準＞

生活保護制度は、その世帯が最低生活費に満たない収入であれば、申請後に保護決定がされる。その収入に満たない金額が支給される仕組みだ。最低生活費の基準は、全国の地域を6区に分けて計算されており、都市部は支給額が高く、農村部は低い。例えば、単身(一人暮らし)世帯の場合、東京都23区内であれば、家賃分も入れて月額約13万円～15万円、さいたま市であれば、月額約12万円～14万円であり、世帯の状況や必要に応じて詳細に金額は変わる。地方の農村部になれば、月額約7万円～9万円と住まいの地域によって大きな差異がある。二人世帯であれば、月額約18万円～20万円、3人世

帯であれば、月額約21万円～24万円(東京23区)の収入がなければ最低生活費に満たない。それだけの収入が得られる労働環境が減っていることは、国民所得の減少からも明らかであろう。大学卒初任給の月額は、約17万円(賞与や手当、控除等を除く)であるから、住まいが都内23区で、さらに複数の扶養家族がいる場合は最低生活費に満たないことになる。

さらに生活保護受給者は、各種の税金を免除されている。消費税や酒税、たばこ税等を除き、住民税・所得税等の課税はされない。また医療費の自己負担がなく、病院受診の際の交通費も支給される。そして、就職活動や資格取得の際には、生業扶助費が別途支給される。出産に必要な出産扶助や世帯員が亡くなった際には葬祭扶助も支給される。子どもがいる世帯では、教育扶助が支給され、教育に関する自己負担もない。そして、上下水道や公共料金の減免制度があるなど優遇される点は多い。

ただ、問題はこれらの制度が優遇されすぎているという批判と共に、削減の流れが加速していることだ。政府は、2013年8月から生活保護基準の減額を実行し、最大で3年かけて約10%の生活扶助費を削減する方針である。この支給基準は、国民が最低限の健康で文化的な暮らしをする上で必要不可欠な水準である。これが削減されるということは、この基準に従って、課税最低限や就学援助制度基準、障害者総合支援法の自己負担基準、介護保険自己負担基準、最低賃金なども下方修正される。そうなること必然的に支援が受けられない層が増え、貧困が拡大し、国民生活も下方に落ち込んでいく。生活保護基準は生活保護受給者の問題だけではなく、国民全ての問題として考える必要がある。生活保護支給基準を下げることを容認することは、私たちの生活が今よりも劣悪になっても仕方がないと認めることと同じ意味であろう。それが国民に広く知られていないまま、生活保護基準の引き下げが断行されてしまうことを懸念している。

＜生活保護受給者の増加と社会保障制度の脆弱さ＞

次に、生活保護受給をしているのは誰なのか、統計資料から世帯類型を見てみよう。生活保護受給者のうち、高齢者世帯は42.9%、母子世帯は7.7%、傷病者世帯は21.9%、障害者世帯は11.2%、その他

の世帯（稼働年齢層世帯）は16.2%である（国立社会保障・人口問題研究所2010年）。生活保護受給者の半数近くが高齢者であることがわかる。なぜ高齢者が生活保護を受給しているのだろうか。これはあまりにも簡単な理由だ。公的年金制度だけでは最低生活が送れない、あるいは様々な理由で年金が支給されないためである。一部の政党が最低保障年金制度を創設すると提言している。公的年金制度が最低生活を保障するものであれば、今よりも生活保護受給者は減るだろう。

母子世帯は、子育てをしながら就労をしなければならない。離婚や死別等を理由として支給される児童扶養手当は自治体によって差はあるが、一人当たり月額約4万円～7万円の支給水準であり、それだけでは最低生活費に満たない。保育園や学童保育も充実しているわけではない。また離婚後に元の配偶者から養育費を支払ってもらって

いる母子世帯は少なく、生活保護に頼らざるを得ない背景がある。どうやれば母子世帯が生活保護から脱却できるのか、方策は依然としてないままである。

傷病者世帯は、病気を理由に収入が最低生活費に満たない世帯であり、医療費負担が重く、生活保護を受けなければ医療費すら支払うことが出来ない。企業等に所属せずに働いていない場合、一般的に医療費は国民健康保険料を支払った者が自己負担3割で受診できる。国民健康保険制度である。しかし、病状が重たい者や通院が頻繁に必要な人々にとって、3割負担は不可能である。そのため、医療費が全額国庫負担の生活保護制度を活用して病気を治すしか方法がない人々がいる。

障害者世帯は、障害を理由に収入が最低生活費に満たない世帯である。障害の程度によって、障害年金が支給される場合もある。しかし、これも支給額が最低生活費に満たない。障害の程度にもよるが5万円～8万円程度の年金である。これでは扶養親族がいなければ、都市部で暮らすことはできないだろう。障害年金の支給額を上げない限り、生活保護からの脱却は困難といえる。

その他の世帯は、稼働することは可能だが何らか

世帯類型別現に保護を受けた世帯数

	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他の世帯
平成23年 5月	627,565	110,518	165,567	315,830	246,348
6月	628,952	111,272	166,554	318,171	249,016
7月	630,531	112,008	167,437	319,293	251,172
8月	632,166	112,752	168,303	320,868	253,080
9月	633,394	113,428	169,139	321,230	253,928
10月	635,365	114,075	169,963	321,714	254,837
11月	637,586	114,908	170,948	321,905	256,218
12月	640,341	115,644	171,859	321,654	257,673
平成24年 1月	641,680	116,108	172,845	321,789	258,482
2月	643,387	116,678	173,964	321,608	259,647
3月	660,723	112,728	172,805	315,292	260,945
4月	664,240	112,124	173,307	300,567	273,218
5月	667,195	112,694	174,455	298,799	278,702
6月	668,568	113,523	175,053	298,509	280,499
7月	671,572	113,743	175,889	298,703	283,062
8月	673,680	114,054	176,765	298,643	285,003
9月	675,238	114,311	177,329	298,060	285,642
10月	678,175	114,923	178,536	298,328	287,320
11月	680,236	115,424	179,276	297,848	287,968
12月	681,229	115,631	179,938	297,923	289,197
平成25年 1月	682,428	115,793	180,669	297,342	289,978
2月	683,353	115,922	181,331	297,226	289,931
3月	704,442	111,776	179,259	287,934	288,483
4月	709,345	110,879	179,058	284,812	287,156

注 1) 平成24年3月分までは確定数
2) 現に保護を受けた世帯数は、月中に1日（回）でも生活保護を受けた世帯である。（保護停止中の世帯を除く。）
3) 一部自治体において導入している集計システムの不備を修正したため、平成24年4月報告分より、「傷病者世帯」及び「その他の世帯」の数値に変動がある。
出典：厚生労働省被保護者調査（平成25年4月分概数）

の理由で収入が最低生活費に満たない世帯である。この世帯の実像は後述の相談者の事例で見えていきたい。15歳から64歳までの稼働年齢にある人々がなぜ生活保護を受けざるを得ないのか。近年、生活保護受給者のうち、急増しているのは、このその他の世帯である。雇用環境が悪く最低賃金が低い、うつ病など精神疾患があるが傷病世帯に類型されていない、職業スキルが低く再就職に困難を抱えているなど理由は様々である。そのため、その理由に応じた対人援助を行い、生活保護から脱却させる支援が必要である。しかし、福祉事務所ケースワーカーの人員不足、支援経験不足からケースワーク（個別援助）が十分でないことは幾度となく指摘されている。だから現在の生活保護制度改革では、福祉事務所におけるケースワーク業務をいかに軽減し、民間NPOや社会福祉法人も含めて、業務分担をどのようにすればいいのかが焦点のひとつとなっている。ほぼ全ての自治体首長が主張する「公務員削減」は、ケースワーカーの更なる不足を生み、生活保護受給者を増加させている一要因として見た方がよいだろう。

そして、生活保護受給者のほとんどが怠けている

わけでも甘えているわけでもなく、他の社会保障制度の不十分さから生活保護制度を頼らざるを得ない実像が見えてこないだろうか。国民年金、障害年金、保育・教育、医療保険、失業保険などそれぞれの制度の拡充なくして、生活保護受給者の減少はあり得ない。そのため、貧困は社会構造が生み出しているという認識を共有しなければならない。

＜生活困窮をしている相談者の事例～どんな人が相談に来るのか～＞

筆者は、さいたま市に事務所を構えるNPO法人ほっとプラスという団体で、主に生活困窮者やホームレス状態にある人の相談支援活動を行っている。年間約300件の相談が寄せられ、大半の相談者が安定した住居を有していない。そのため、入所施設や一時的な宿泊施設として、地域の空き家を借り上げる形態で居所提供事業も整備し、運営を行っている。2013年6月現在、さいたま市内でこのような受け入れ施設や住宅を8棟運営し、39世帯40名の人々が入居している。このような相談支援現場には、日常的に様々な相談者が訪れ、一緒に解決策を模索している。相談者の生活困窮の程度や状況も多様で、数日間何も食べていないために生命の危険がある者、家賃滞納が理由でアパートを追い出されてしまった者、区役所へ相談すれば問題解決に至る可能性がある者など支援の必要性や介入方法も十人十色である。

どのような生活課題を抱えているのか見てみよう。例えば、先日相談を受けた40歳代の男性は「建設現場で働きながら社員寮で暮らしていた。しかし人間関係が上手くいかず寮を飛び出してきた。肉体労働のきつい仕事で心身ともに疲れ果ててしまった。もう仕事に戻りたくない。死にたい気持ちもある。」と泣きながら話をしてくれた。男性は、仕事中に上司や同僚から「仕事が遅い」などと罵倒され、人間関係のストレスを抱えながらも我慢して仕事を続けてきた。しかし、ついに「心身ともに疲れ果ててしまった」という言葉が表すように、自ら辞職し、社員寮を出てホームレス状態になった。社員寮の入寮者は、仕事を失うと同時に住居も失ってしまう。そのため、男性は職場の人間関係の不安やストレスからは解放されたものの、今後の生活や住居の見通しも立たず、多くの不安を抱える中で相談に来られた。男性に対して、まずは福祉事務所で生活保護申請を行い、住居を提供し、支援を開始している。定

期的に自宅訪問を行い、面接を続けているが、男性は夜になると眠れずに、死にたいと思うという。そのため、精神科に受診同行し、医師に状況を確認すると「軽度のうつ症状」と「不安神経症」ではないかと見解が出された。現在も男性は服薬治療による療養を続けている。医師は「慢性的で持続的な過度のストレス環境に置かれると誰でも精神症状を発症してしまう」とも話された。このような男性の相談者の事例はあとを絶たない。

また、別の20歳代の男性も同じように「社員寮を出されて家がなく困っている」と相談に来られた。話をうかがうと様々な仕事をこれまで経験してきているが、6ヶ月以上同じ場所で働いた経験を持っていない。「ちゃんと住居が出来たら仕事をしたい」と意気込んでいたため、一時的に生活保護申請を行い、住居を提供しながら、関わりをはじめることとした。すると男性は就職活動も熱心で、相談に来られたときから1ヶ月も経たないうちに、パチンコ店の雇用を見つけ、アルバイト店員として働き始める。仕事も熱心であったと店長も話す。しかし、そんな矢先、初めての給与が支給された翌日に男性は仕事を無断欠勤し、行方不明になってしまう。店長や近隣住民など誰に聞いても居場所を知らない。何か事件に巻き込まれてしまったのかと不安に思っていた1週間後、事務所にひょっこりと男性が現れる。どうしていたのか事情を聞いてみると「仕事していてストレスがたまり、初めて給料が出たときに嬉しくて、スロットにお金を使いすぎてしまいました。家賃も払えなくなってしまい、恥ずかしくて誰にも相談できずにいました」と語った。過去にも同じようなことがあったのか聞いてみると、ギャンブルの種類に違いはあるが、毎回給料を受け取るとすぐにお金を使い果たしてしまい、生活ができなくなってしまっているようだった。仕事熱心にも関わらず、短期間のうちに職場を転々としてしまう理由には、おそらくギャンブル依存症が背景にあるのではないかと推測できる。現在、その男性はギャンブル依存症の自助グループ（同じ症状を有する人が集まる治療のグループワーク）に通所する支援を継続し、生活保護制度を利用しながら生活している。就労支援は行っていない。就労をしてもギャンブル依存症や生活課題が解消されなければ、就労継続は困難であるためだ。

＜相談支援現場から考える生活保護制度改革＞

筆者はこのような事例に向き合いながら、社会福祉士という専門職の資格を活かし、福祉事務所の窓口につき添い、生活保護申請の補助をしてきた。相談者が一人で福祉事務所に相談に行くと、福祉事務所ケースワーカーから「若いからがんばって」、あるいは「制度に甘えずに働いてください」、「親族に頼ってください」とさまざまな理由をつけられて追い返される。これを日本弁護士連合会などは、陸（安全圏）への上陸を水際で阻止する「水際作戦」と命名し、重大な生存権侵害であり撲滅すべきものだとして活動に力を入れてきた。「あなたは若いから救わない」、「もっと努力しなさい」と最後のセーフティネットから排除されれば、当事者は追い込まれて窃盗などの犯罪に走るか、自殺を図るか、ひっそりと餓死・孤立死をするしかなくなるだろう。かわいそうか、そうでないかという感情的な価値観を挟んで保護するか否かを判断しては危険である。また近年の自治体の財政難から、組織的に生活保護申請を抑制する動きもある。

しかし、これらの現場の問題点を有しながらも、政府はそれに目を背ける形で、今秋にも生活保護制度改革案を国会に提出する予定である。その政府提案の生活保護制度改革案は、大きく分けて2つの問題点を孕んでいる。

1 点目は、生活保護申請者に対して、親族の扶養義務調査の範囲と調査権限を強化する方針が示されている点。現行制度でも親族に扶養できるかどうかの照会が行われている。親族扶養できるはずがない事例や極めて困難であることが明白である場合にも関わらず。相談者はすでに親族に迷惑をかけている場合もあり、そのことを伝えると、「申請をやめろ」と言う人がいる。これまで親族に金銭の無心をし、迷惑を掛けてきた実感があるためだ。何とか説得するが、中には「考えさせてくれ」と帰る人もいる。扶養義務調査の強化は必要な人を保護から遠ざける破壊力を十分有している。また、保護申請時に必要書類の添付を必須とし、保護申請のハードルを高めることも明記されている。これらは指摘してきたとおり、保護が必要な人に保護が行き渡らない状態、捕捉率が低いままの状態をさらに加速させるもので、筆者は反対である。

2 点目は、福祉事務所の公的責任の放棄が進めら

れようとしている点。これは総合相談支援センターの設置という文脈に表れる。福祉事務所以外に相談窓口を設置する。前述したように福祉事務所ケースワーカーは質量ともに足りない。また、全国各地で民間NPOなどが支援実績を有してきたことは事実である。

しかし、相談窓口の設置は慎重に行わなければならない。国民生活を支える生存権保障の責務を果たすべき第一義的主体者は誰か。それは国である。社会福祉協議会など行政以外の相談窓口はすでに設置されている。地域包括支援センターも中学校区ごとに存在している。それらの福祉機関が運営する相談窓口は、福祉事務所と同様、生活困窮者支援に十分対応できていない。そんななかで条件が前述の機関と変わらず、新しい相談窓口が創設される。うまく機能するだろうか。筆者は前述の福祉機関の機能不全を検証しない限り、全国に設置しても「動かない機関」を増やすだけだと思っている。

総じて、生活困窮者の実態と支援施策の議論が不足している。まずは実態を正しく知る人を増やさない限り正しい議論も起こらない。また正しい議論ができる土壌の整備から始める必要があることは言うまでもない。

教育現場で、広がり続ける生活保護制度について、正しく情報が共有されること、必要な情報が伝達されることを願ってやまない。そして何よりも生活保護受給者やその世帯員、特に子どもたちが不当に差別や偏見の眼差しで見られることがないようにしてほしい。この間に生活保護受給世帯の子どもたちが受けたであろう様々な生活保護バッシングは、心に大きな傷を与えたに違いない。大人たちがやるべきことは、子どもたちを傷つける環境から遠ざけ、無条件に十分な養育機会を与えることだろう。社会がそうならない現状に対して、まずは教育現場において正しい理解を促進し、差別や偏見を是正するように奮闘していただくこと。これに期待して結びの言葉とさせていただきます。