

## 「生活保護制度をめぐる問題の解決策」

### 生活保護の受給者の増加

1990 年代後半から、一貫して生活保護の受給者が増加している。2007 年度では世帯数では 110 万 5 千世帯と過去最高を記録、被保護人員数（受給者数）では 154 万人、保護率は 1. 2%と、国民の約 100 人に 1 人が受給している。保護率は、80 年代は低下を続け 1995 年に 0. 7%と最低を記録したが、その後上昇に転じ、現在の数値は 1980 年前後の水準に戻っている。

生活保護の受給者数の動きは、経済情勢との関係が深く、景気がよくなると減少し、不景気になると増加する傾向にあった。しかし、2000 年代に入って、戦後最長の 69 か月にわたる景気拡大が続いた 2002 年から 2007 年の間も受給者は増加し続けた。

受給世帯の内訳をみると、高齢者世帯が半数近い 44%を占める。生活保護が無年金・低年金の高齢者の生活を支えていることがうかがえる。世帯保護率でみると、高齢者世帯の 5%は生保世帯である。保護受給期間は長期化する傾向がみられ、5 年以上の世帯の割合が全体の約 5 割を占める。国や地方自治体が負担する生活保護費は年々増加し、2006 年度では総額 2 兆 6 千億円である。生活保護というと日常生活費を支援する印象があるが、実際には医療費を保障する医療扶助が全体の 51%を占める。次いで、生活費支援である生活扶助が 33%となっている。

### 悲しき生活保護

生活保護は、「社会保障の最後のセーフティネット」であり、憲法第 25 条の生存権の理念を具体化するものとして、極めて重要な制度である。ところが、世評は全くかんばんしくない。

新聞等のマスコミが生活保護を取り上げるときは、ほとんど次の 2 つの観点しかない。ひとつは、生活保護を受けたくても行政の厳しい対応から申請書をもらえない、辞退を強制される等の行政を批判するもの、もうひとつは、所得などの生活実態を偽装して保護を受ける、暴力団関係者が保護を受けている等の不正受給を批判するものである。一般国民がこうした記事をみると、行政も受給者もなんてひどいのだと思い、生活保護制度に不信感を抱くことであろう。

制度を所管する厚生労働省では、保護費の増大に頭を悩ませる。国の財政状況が極めて厳しいときに、社会保障関係費の 5%を占める生活保護国庫負担金の存在は大きい。国の補助金制度を見直した「三位一体改革」の際に、国は負担割合の見直しを議論の俎上にあげたが地方自治体の猛反対にあった。首長からは「生保事務返上論」まで飛び出した。

地方自治体の福祉事務所の現場では、仕事の難しさと人手不足に悩んでいる。おそらく地方自治体職員の間では、生保担当職は「望まない職場」の上位に入ることだろう。一定数の職員を配置しなければ生保事務を執行できないので、多くの自治体で

は、役所に入りたての20代の職員を現業員（要援護者の家庭訪問、面接、資産等の調査、生活指導等を行う職員）とする。しかし、人生経験が乏しい若手ケースワーカーが、高齢者や母子家庭等に適切な生活指導を行うことは本来的に無理がある。その上、都市部ではケースワーカー1人あたり80軒の受給世帯を担当することが基準である。ケアマネジャーでさえ1人あたり35人という基準の時代に、80世帯担当となると書類管理がせいぜいとなる。さらに、現業員を指導する査察指導員は、役所の人事ローテーションで福祉事務所に配属される人も多く、現業経験がない者が4分の1以上を占めている。若手現業員に対する指導もおぼつかない。かくして、生保制度は、担当職員の量的・質的双方の問題を抱えている。

低所得者からみれば生保制度は、「入ることが難しいが、ひとたび入ると出ることが難しい」とみられている。生保の申請は、役所の担当者の「厚い壁」に跳ね返されがちとなる。最近も大阪市で生活保護の相談にいったもののその場で申請ができず、やがて栄養失調状態で孤独死したという記事が新聞に掲載された（読売新聞大阪。1月25日朝刊）。ひとたび適用されると一定の扶助額が毎月支給されるので、生保への依存度を高め、脱却できなくなる。

研究者からも評判が悪い。生活保護制度が申請主義であること等から、実際には生活保護の適用を受けずに生活している低所得者が大勢存在すると非難される。行政のいわゆる「水際作戦」に対する批判も強い。

## 生活保護制度改善への取り組み

生活保護制度は、1950年制定の生活保護法に基づくものであり、すでに60年近い歴史を有する。しかし、時代や社会が大きく変化しても、大きな制度改正は行われてこなかった。「福祉6法」と並び称された児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、あるいは社会福祉事業の基本法といわれる社会福祉事業法がいずれも大改正されたことと比較をすると、生活保護法の「不変性」は際立っている。

21世紀に入ってから、制度の見直しが着手された。まずは2003年5月、厚生労働省に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）である。この委員会は、2004年12月に報告書をまとめた。次いで、2007年10月、「生活扶助基準に関する検討会」が設置され、同年11月に報告書をまとめた。専門委員会報告では、生活保護制度における自立支援の重要性を強調し、「自立支援プログラム」の導入を提言し、その後の施策に結びついた。また、生活保護基準の妥当性の検証・評価も行い、高齢加算及び母子加算の廃止という施策につながった。

専門委員会が設置された契機は、2000年の社会福祉法制定の際の国会の付帯決議等によるものであった。介護保険制度の創設、社会福祉基礎構造改革と、社会福祉分野で大変革が起きていたときであり、ついに生活保護制度についても抜本の見直しかという期待をもたせた。しかし、就労支援の方法論を具体化したのは評価できるが、社会保障費の伸びの抑制のための材料提示という財政対策の一環となった点も否定できない。

生活保護制度の改善策として、「入りやすく出やすい制度」への転換を主張する声の関係者からでてきている。これは大変重要な指摘である。前述した生活保護制度をめぐる数々の問題点や批判は、制度本来の仕組みに由来するものというよりは、制度の運用面に原因があるものが多い。たとえば、「入りにくくしている」最大の要因は、福

社事務所の窓口の対応であるが、保護の申請は生活保護法が保障する権利であり、申請権を侵害するような行為は否定されるべきである。また、要保護者窮迫した状況にあるときには、職権で保護を行うこともできる。

行政機関が低所得者の救済に向けて、生活保護の運用の姿勢を「前向き」にするだけでも、多くの課題が解決する。種々の理由から収入が生活保護制度の最低生活費以下となったときには、一時的に生活保護を受給し、就労支援等を受けながら自立する（保護の廃止）というように柔軟に制度が活用されるようになれば、「ネットカフェ難民」や「ワーキングプア」に対するセーフティネット機能を十分発揮することができるであろう。

そのためには、行政機関の体制の充実が不可欠である。前述したような職員配置ではきめ細かな制度運営など望むべくもない。社会福祉士こそ福祉事務所のケースワーカーに適任の資格であるが、社会福祉士の養成と地方自治体の職員採用のミスマッチにより、福祉事務所の現場で働く社会福祉士は驚くほど少ない。地方自治体における専門職の採用促進と、あわせて生保業務の一部（たとえば就労支援や家庭訪問、生活指導など）の社会福祉士事務所等への委託促進を図るべきである。福祉事務所において生保事務のすべてを抱える時代ではなくなっている。