

第3章 生活保護と地域福祉

原 昌平

1. 生活保護をどうみるか

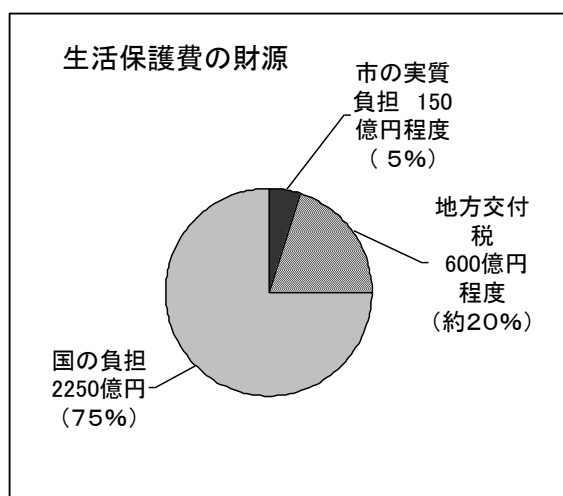
(1) 生活保護の財源——大阪市負担は実質5%ほど

生活保護のあり方を考えるうえで、最初に押さえておきたいのは、財政負担の程度を冷静に見ることである。生活保護の受給者が2000年代に入って大幅に増えたことで、自治体の財政負担が強調されることが多いが、実は、それほど大きな負担にはなっていない。

大阪市の生活保護費の支出は、年間に約3000億円(平成24年度=2012年度予算)にのぼる。これは大きな金額である。負担割合は国75%、大阪市25%なので、大阪市の負担は約750億円になる。

ただし市の負担分は、地方交付税の対象になる。地方交付税は、人口、児童生徒数、道路延長といった様々な指標をもとに、自治体ごとの「基準財政需要額」を算出する。生活保護の受給者数も、その算定の基礎になる。その基準財政需要額と、基準財政収入額(標準的な税収の75%)を比べて、足りない分が交付税として総務省から出る。

しかし大阪市は市税収入がわりあい多いことと、計算する際の単価や補正係数などの関係で、必ずしも必要な費用の全額が地方交付税でカバーされていない。その結果、生活保護費では150億円前後が大阪市の持ち出しになっている(年度によって額は異なる)。少ない額ではないものの、生活保護にかかわる大阪市の実質的な負担は、5%程度にすぎないわけである。



言ってみれば、150億円ほどの負担で2850億円の国の金を引っ張ってきていると見ることもできる。西成区の保護費約600億円も、うち570億円が国から投下されていると考えてよい。そして生活保護費の多くは消費に回るので、地域経済の維持に役だっている。そこから市税収入にはねかえる分もあり、実質的な市の負担はより少なくなる。

地方交付税どころか国の負担も考慮せず、生活保護費の支出と市税収入を比べるような報道が時々なされているが、財源を考えずに比較するのは根本的に間違っている。

国のレベルで見れば、生活保護費の膨張は財政負担として軽視できない課題だが、地方の視点だけで考えれば、それほど大騒ぎするほどのことではない。悪質な不正受給や妥当性を欠く

支出にはきちんと対処すべきではあるが、生活保護の全般的な抑制を図ることは、地方財政の面から見ると、さほど大きな意味を持たない。

（２）生活保護の効果——野宿生活者を減らし、命の喪失を防いできた

憲法 25 条が定める生存権の保障を具体化した生活保護制度は、最後のセーフティネットと呼ばれる。受給者が急増するにつれて世間の風当たりが強まり、貧困ビジネスや不正受給、就労の困難など様々な問題も生じているが、生活保護がもたらしたプラスの効果も、きちんと踏まえておく必要がある。

まずホームレス問題である。路上、公園、河川敷などで暮らす野宿生活者の数は、平成 10 年（1998 年）秋の最初の目視調査で大阪市内に 8660 人という数字が出て、衝撃を与えた。実際は 1 万人を超すとも言われた。しかしその後、減少に向かい、平成 24 年（2012 年）1 月の調査では 2179 人になった。公園内のテントや小屋も大幅に減った。

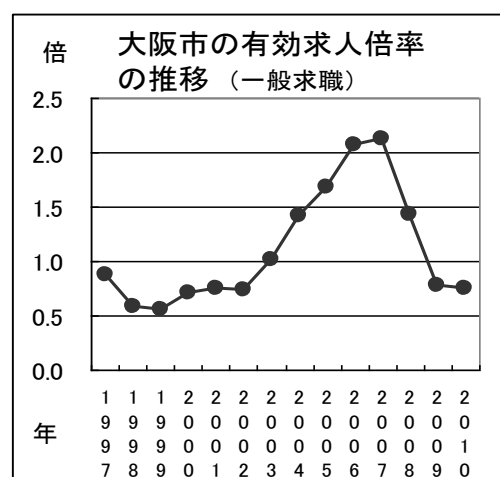
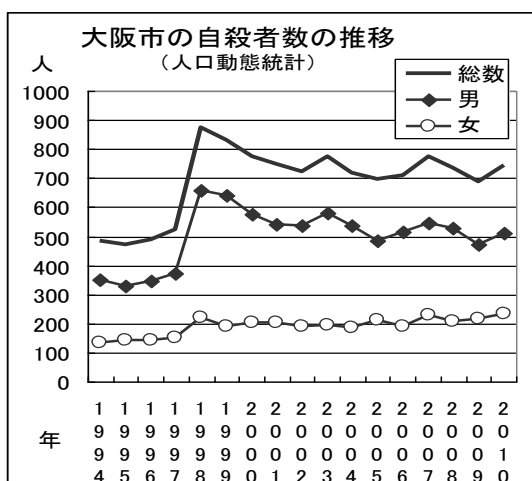
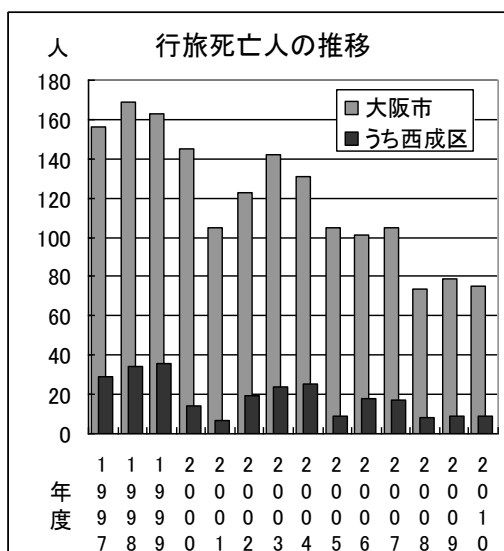
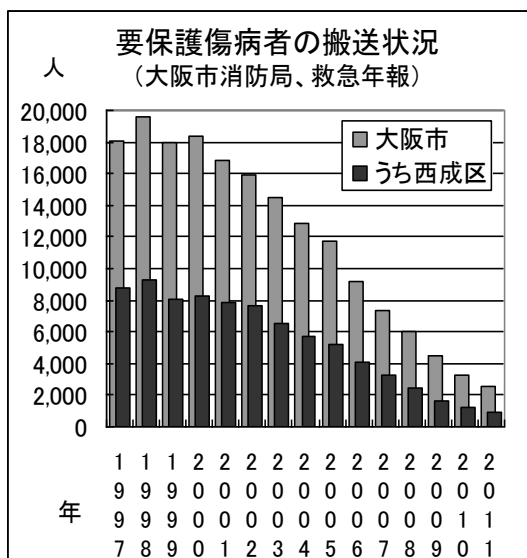
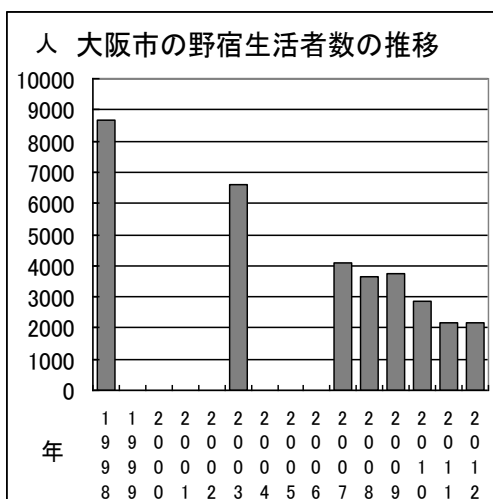
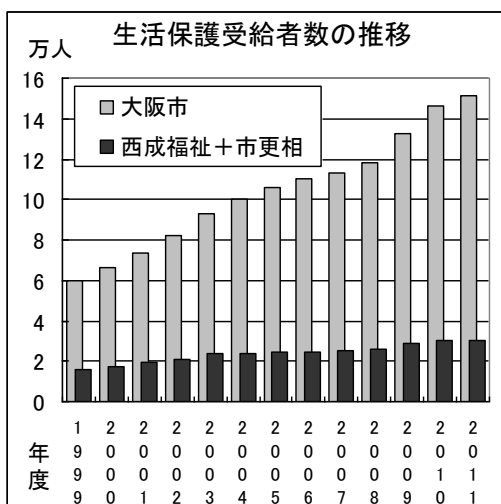
それに関連して、要保護者の救急搬送（路上や簡宿などからの搬送で入院時に緊急保護が適用されるケース）も大幅に減った。平成 10 年（98 年）には大阪市全体で 1 万 9641 人に達し、そのうち半数近い 9275 人が西成区で、救急隊は忙殺されていたが、平成 23 年（2011 年）は 2524 人（西成区 886 人）と激減した。行路病人の救急搬送は現在では、全搬送の 2 % にすぎない。そのかわり保護費支給日以後の数日間、過度の飲酒による救急要請が増えている。

行路死亡人（身元不明で遺体の引き取り手のない死者）も、平成 10 年（98 年）に市内で 169 人にのぼったのが、近年は 70 人弱に減っている。

自殺者はどうだろう。自殺者が激増したのは、野宿者が急増したのと同じ平成 10 年（98 年）だった。雇用情勢の悪化を中心とする社会経済問題が背景にあり、その後、自殺者数は高止まりが続いたが、平成 20 年（08 年）9 月のリーマンショック後に雇用情勢が再び急速に悪化した時には、自殺者は増えなかった。

以上はいずれも生活保護の適用が最大の要因と考えられる。①住居のない人の保護を施設か病院に限定していた「施設収容主義」の運用を大阪市が改めた、②ホームレス自立支援法の施行に合わせ、路上から直接の居宅保護を厚労省が認めた、③いわゆる「水際作戦」や相談者への誤った説明による不当な申請制限に対し、厚労省が是正を指導した、④リーマンショック後、失業による困窮者も生活保護の対象になることを厚労省が明示した——などである。

貧困と格差が拡大する中、生活保護の適用は、生活困窮者の生活の安定・再建に役立ち、命が失われるのを減らしてきたといえる。本来なら、失業や高齢による生活困窮には別の制度や施策で対処するほうが望ましいが、そうした代替策なしで生活保護を全般的に締め付けると、野宿生活者や路上死、孤立死、自殺者の増加など深刻な問題を招くおそれがある。



2. 西成区の生活保護の特徴

(1) 高齢・傷病・障害の世帯が8割以上

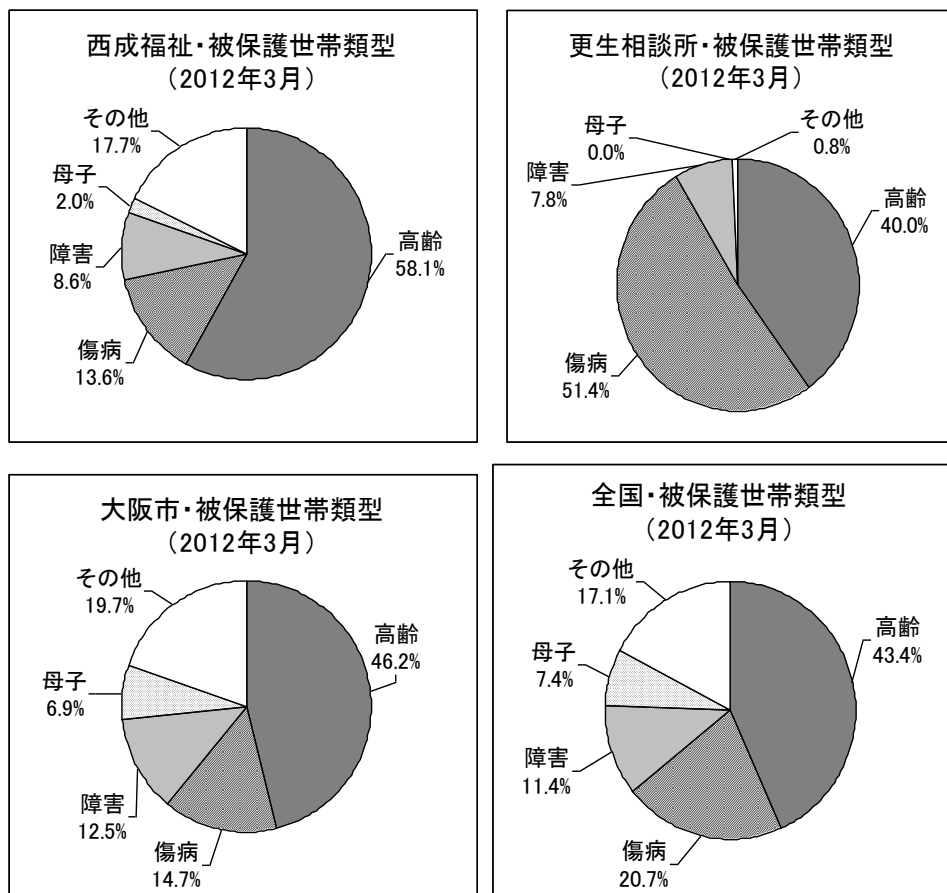
西成区は、生活保護率が全国でも飛び抜けて高いことで有名になっている。

平成 24 年（2012 年）3 月時点の人口比の保護率は、西成区保健福祉センター（以下、西成福祉と呼ぶ）を分子にした計算で 23.5%にのぼり、市立更生相談所（あいりん地域の住居のない人の保護を扱う。以下、市更相と呼ぶ）を含めると 24.8%に達する。同じ時期の大阪市全体の保護率は 5.7%、全国では 1.6%台（推定）である（大阪市内の他の区で保護率が高いのは浪速区 10.4%、生野区 7.3%、平野区 7.1%の順）。

3 月時点の実数を示すと、西成福祉は 2 万 5499 世帯、2 万 8340 人、市更相は 1,583 世帯、1,583 人であり、合わせて 2 万 7000 世帯、3 万人と見ておけばよい。大阪市全体では 11 万 8188 世帯、15 万 2870 人なので、西成区の生活保護は、大阪市の 5 分の 1 にあたる（ただし大阪市の生活保護に占める西成区のウエートは、しだいに下がる傾向にあり、けっして西成区の生活保護受給者の増え方が他の区より大きいわけではない）。

では、西成区の特徴はどこにあるのか。まず被保護世帯の世帯類型を下の円グラフに示した。西成福祉の特徴で明らかなのは、高齢者世帯の割合が 58%と顕著に高いことである（大阪市では 46%、全国では 43%）。さらに傷病世帯・障害世帯を合わせると 80%以上が、就労自立の困難な世帯にあたる。市更相はほとんどすべてが高齢・傷病・障害である。

一方、稼働能力のある世帯におおむね相当する「その他世帯」は、以前より増えたとはいえ西成福祉で 18%であり、母子世帯は 2%と少なめである。したがって就労対象になりうる世帯は「その他」「母子」の世帯は、合わせて 2 割ほどにすぎない。

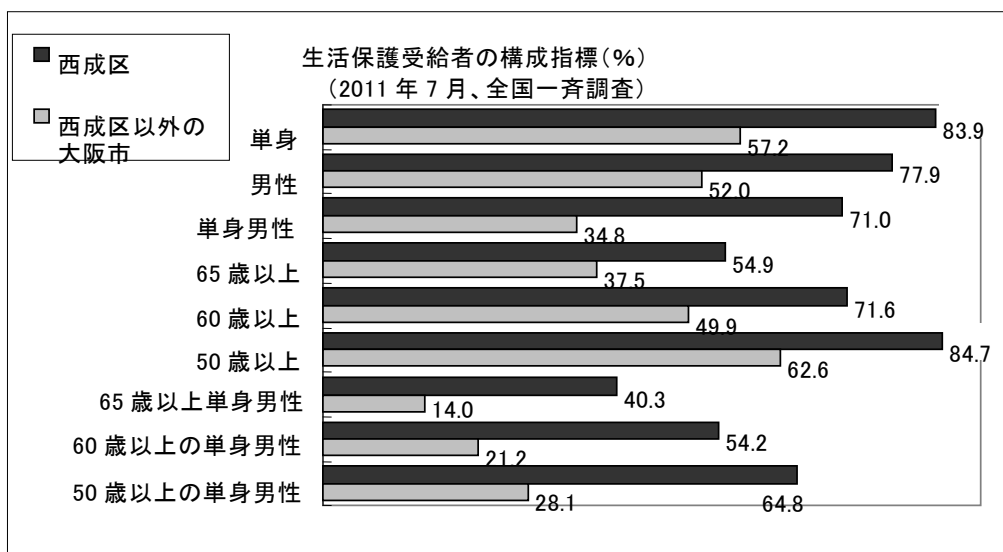
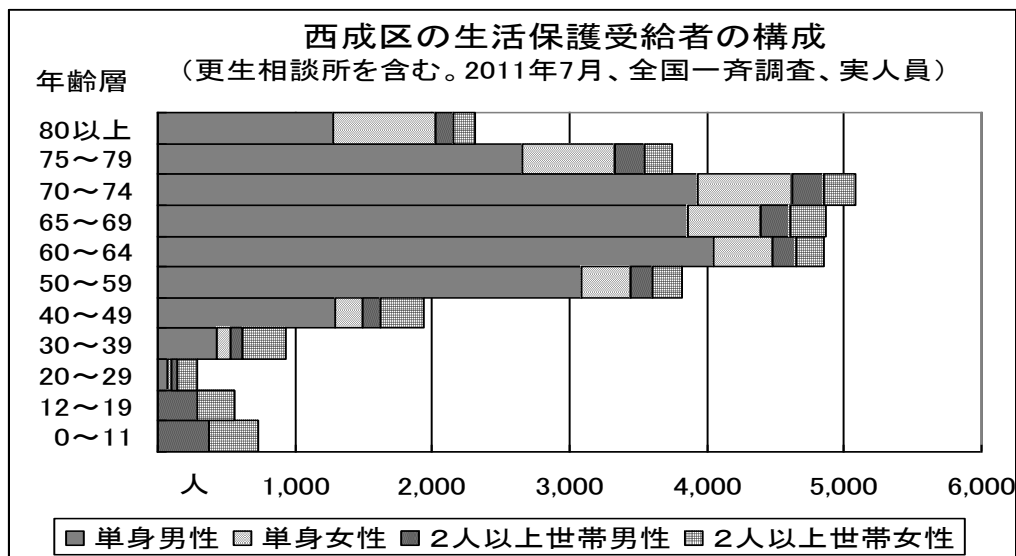


（２）高齢・中高年の単身男性が極めて多い

もう少し詳しく生活保護受給者の構成を見てみよう。平成 23 年（2011 年）7 月の被保護者全国一斉調査のデータをもとに、西成福祉と市更相の計 2 万 9099 人（区外の施設入所者・入院者を含む）の年齢層と世帯人数（単身世帯か複数世帯か）をグラフに示した。圧倒的に単身の男性が多いこと、65 歳以上の高齢者が多いことが浮かび上がる。高齢者にあたらないう年齢層も、60 代前半と 50 代が非常に多く、大部分は中高年であることがわかる。

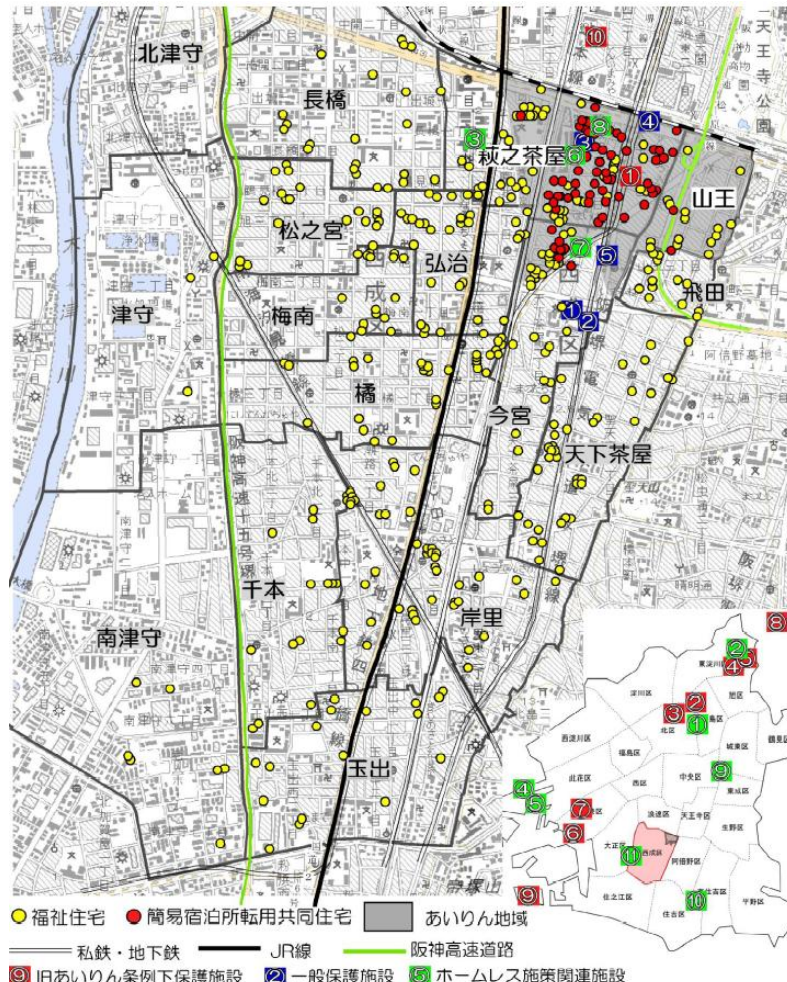
この統計データをもとに実人数ベースの指標を計算すると、西成区では単身率 83.9%、男性率 77.9%、単身男性率 71.0%となる。年齢は 65 歳以上が 54.9%、60 歳以上だと 71.6%、50 歳以上なら 84.7%を占める。65 歳以上の単身男性は 40.3%、60 歳以上の単身男性だと 54.2%、50 歳以上の単身男性なら 64.8%にのぼる。いずれも他区の平均と比べて大きな差がある。

なお、厚労省の基準では 65 歳以上が高齢者だが、大阪市の生活保護の運用では 60 歳以上を高齢者として扱い、就労指導の対象から外している。ケースワーカーの配置基準でも 60 歳から高齢者扱いになり、後述するように手薄なケースワークになっている。



高齢・中高年の単身男性が多い原因は、あいりん地域を拠点に仕事をしてきた日雇い労働者の高齢化と、それに伴う失業である。これが西成区の生活保護率の高さの主因とみてよい。

そうした人々が居宅保護を受けているマンションやアパートは、あいりん地域だけでなく、西成区の全域と浪速区の南部に広がっている。



(注) 大阪市立大学都市研究プラザ作成

(3) 若年失業者の増加を過大に見積もるべきではない

20～30代の若い失業者が西成区に流入して生活保護を受けるケースが目立つと言われる。

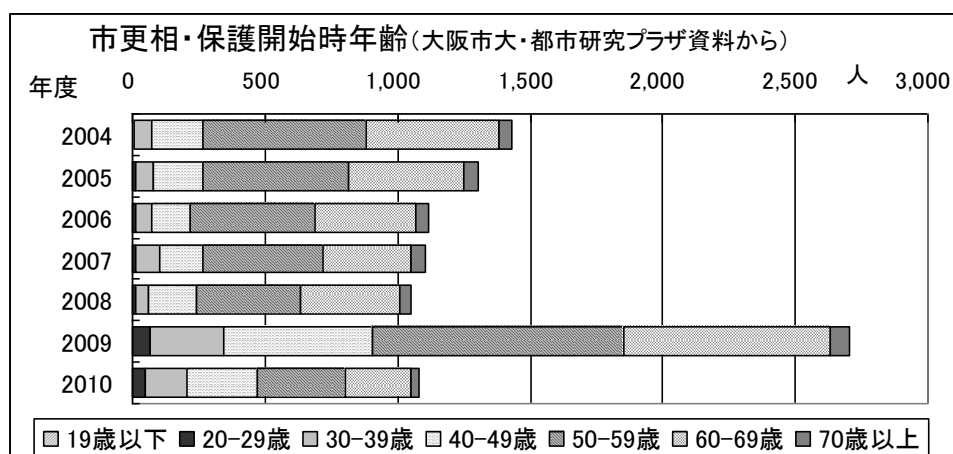
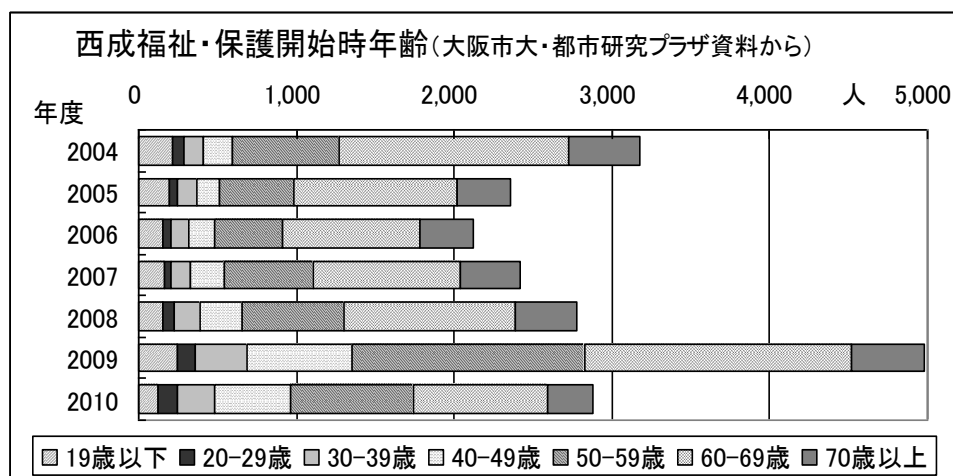
しかし保護開始時の年齢の動向を示したグラフを見ると、リーマンショック後の平成21年度(2009年度)以降も、生活保護を新たに受給したのは、40～60代の中高年層が主体である。20～30代の若年層は、主に市更相で以前より増え、全体に占める割合も高まったものの、中高年層の増え方も考慮すれば、著しい急増というほどではない。

また、保護開始時の年齢分布は、西成福祉・市更相でも、大阪市全体でも、ほぼ同一の傾向を示しており、西成区でとりたてて若年層の生活保護が増えているわけではない。

支援活動の現場では、目新しい傾向に注目する。マスメディアも新しい現象に注目して取り上げる。そのことは理解できるが、若年層のボリュームを過大に見積もるべきではなかろう。

一方、若年層の生活困窮者では、中高年と違って就労意欲が低い、発達障害や知的障害が疑

われる人が多いといった声が現場では聞かれる。生活支援の面でも就労支援の面でも、彼らの特性に合った対応と工夫が求められる。



3. 生活保護対策の方向

(1) 重点をどこに置くか

以上のような西成区の生活保護の実情を見据えると、たとえば受給者を簡単に半減させるような手だてでは考えにくい。重点を置くべきなのは次の2点である。

第1に、単身高齢者の生活の安定を図り、日常生活・社会生活の自立を支援すること

第2に、稼働能力のある層の就労に向け、現実に仕事をつくり出すこと

いずれも、生活保護の抑制を狙うものでも、受給者に対する強制的な措置を行うものでもなく、自立支援と活性化（アクチベーション）を図ることによって、効率的で社会的な理解を得やすい制度運用を目指すものである。方法論としては、中間的就労の導入と、民間支援団体との協力関係、社会的企業の育成がカギを握っている。

稼働層向けの仕事づくりと中間的就労を含めた就労対策については第1章3節で述べた。¹

分野別の課題では、医療扶助対策（第10章に詳述）と、住宅扶助の見直し（本章5節）を

¹ 第6回有識者座談会では、A〳ワーク創造館の取り組み、NPO 釜ヶ崎支援機構による若年困窮者向けの中間就労の取り組みが紹介された(<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000179951.html>)。

重視すべきである。

（２）保護の実施体制

新しい施策を実行する際の課題の一つは、ケースワーカー（現業員）の配置である。

厚労省が示しているワーカー配置の標準数は 80：1（ワーカー 1 人が 80 世帯を担当）だが、この基準に強制力がないことから、大阪市は独自の配置基準を設けている。一般世帯は 70：1、高齢世帯は 380：1 というもので、厚労省統計の線引き（65 歳以上）とは異なり、60 歳から高齢者として扱っている。

西成福祉の場合、平成 24 年（2012 年）7 月 31 日時点で、一般世帯はワーカー 90 人で 6257 世帯、高齢世帯はワーカー 55 人と訪問嘱託 64 人が 1 万 9042 世帯を受け持っている。高齢世帯については市の基準より担当世帯数が若干、少なめの 350：1 程度の配置になっている。

要するに大阪市は、就労などによる経済的自立の可能性がある場合はケースワークを行うが、高齢世帯は保護の脱却が困難なので、ケースワークはほとんど必要ないという考え方に立っているようである。

しかしながら高齢世帯の配置基準は、他の自治体で例を見ない極端なものである。現状の配置では、ワーカーは担当する被保護者の自宅を年に 1 回訪問することもできず、顔どころか名前さえ覚えられないだろう。高齢者にも様々な困りごとがあるし、指導が必要なこともある。

そうした公的ケースワークの手薄さの下で、生活保護受給する高齢者をできるだけ支えようとしているのが、民間支援団体による様々なサポート活動である。したがって民間の支援活動に対して費用負担を行うことは、ケースワークの不足を補う意味を持つ。

ただ、今後の日常生活自立・社会生活自立の支援をもっぱら民間団体に頼るとしても、高齢者世帯のケースワーカーの配置基準は、もう少し常識的なものに改めるべきである。

◆西成区生活保護担当部門の体制

（平成 24＝2012・8・1 時点）

部門	区分	正規	非正規	配置（S V は査察指導員）
管理職		14		部長 1、課長 3、課長代理 8、課副参事 2
生活支援	受付面接	12	6	グループ長 1、係長 9、主査 2、嘱託 6
	経理	14	6	係長 2、係員 12、嘱託 6
	医療	5	17	係長 2、係員 3、嘱託 16、臨職 1
	自立支援	5		担当係長 5
	支援	12	8	課副参事 1（再掲）、係長 2、係員 10、嘱託 2、民連嘱託 1、市民連嘱託 1、民連臨職 2、住宅嘱託 2
生活援助	7 チーム 15 グループ	143	100	グループ長 S V 15（課副参事再掲 1 含む）、チーム S V 16、係長 12、係員 100、任期付き職員 35、臨任 1、高齢世帯訪問嘱託 64
	年金調査		6	嘱託 6
	調査		4	嘱託 4
	適正化	2	4	係長 2、嘱託 4

外部	派遣・請負			就労支援（T社）、高校就学支援（R社）
合計		205	151	

4. 高齢単身者を中心とした対策

（１）人数の規模

平成 23 年（2011 年）7 月の被保護者一斉調査によると、西成区の 65 歳以上の受給者は、約 1 万 6000 人（市更相を含む）である。このうち介護扶助を受けているのは 4179 人（在宅 3888、グループホーム等 117、介護施設 174）にとどまる。ほかに入院患者を 1000 人、救護・更生施設の入所者を 500 人と見積もると、残りの約 1 万人は、公的福祉サービスを受けずに暮らしていることになる。その中には医療機関に通院している人や障害を抱えた人が多いとしても、自分で日常的に動ける人は相当な数にのぼる。大阪市の高齢者の線引きに沿って 60 歳以上の約 2 万人を分母にすれば、もっと多くなる。

（２）日常生活のサポート

介護保険（介護扶助）のサービスや障害者自立支援法のサービスを受けていない人でも、独り暮らしの日常生活をしっかりと営めるとは限らない。むしろ西成区の場合、何らかの生活サポートが必要な人が多い。

安否確認の見守り訪問、ゴミ出しや掃除などの日常生活の支援、金銭管理、服薬確認、体調が悪くなった時の受診先探しと受診の援助、入院時の見舞い、さらには葬送支援などである。

これらは公的介護サービスには含まれておらず、現状では、サポーターズハウス、NPO 釜ヶ崎支援機構の福祉部門、介護事業者などが無料サービスの形で実施している。

こうした支援活動をきちんと評価し、経済的な裏付けを提供することが、日常生活の自立支援の早道である。そのための制度として第 1 章で提案している「ケア・支援に関する費用補助または委託制度」を導入したい。

この補助金は、サポーターズハウスのような共同住宅だけでなく、アパートに点在して暮らす保護受給者を訪問する支援団体の活動も、対象にできる。

日常生活のサポートがしっかり行われれば、各種の事故やトラブル、生活破綻の防止になる。安易な入院を減らすことができ、医療扶助費の抑制につながる。「管理料」といったあいまいな名目で入居者から不当に費用を徴収する「囲い屋」のような貧困ビジネス対策にも役立つ。

日常生活支援のうち、生活保護受給者を対象にした取り組みは、後に述べる自立支援プログラムとして国の補助対象になりうる。

（３）仲間・居場所・生きがいづくり

単身の生活保護受給者が陥りがちなのは、孤立と、時間をもてあますことである。ひとりぼっちでやることがないと、寂しさからアルコールやパチンコに走ったり、違法ギャンブル・違法薬物に手を出したり、自室にひきこもったりする。孤独死も生じやすい。

このため、人とのつながり、居場所、生きがいをつくること、ひまをもてあまさないための「やることづくり」が重要になる。これが社会生活自立のサポートである。

会話や芸術、スポーツなどを楽しむ仲間の会づくり、有償ボランティア活動が主に考えられる。比較的元気な人なら、中間的就労もありうる。

仲間づくりでは「さつきつつじ会」をはじめ、当事者の自主的なグループがすでにいくつかある。マンション「陽だまり」では、希望者が区民ホールの会場設営、保育園の草むしりなどに少額の有償ボランティアとして取り組んでいる。

また、NPO法人「HEALTH SUPPORT OSAKA」は、平成15年（2003年）から社会福祉振興助成事業として、各地での健康相談、見守り訪問、入院先へのお見舞い、居場所づくりなどの活動に取り組んでいる。日常生活自立、社会生活自立、健康・医療面の支援を一体化したような形で、生活保護受給者だけでなく、野宿生活者や日雇い労働者、地域の高齢者らも対象にして、実績を上げている。

支援者や仲間と人間的な関係が生まれ、何らかの楽しみを見つけるか、社会の役に立つことをできれば、自尊感情が高まり、不適切な生活を防ぐことにつながる。自分の健康を管理する意識の向上、うつ傾向や依存症などの予防にもなり、医療扶助費の節約効果ももたらす。

「受給者にボランティア活動を強制すべき」という意見もあるが、何をするにせよ、強制されると人間はいやになるものなので、自主的な参加を促すほうが賢明である。

これらの活動を進めるNPOなどにも「ケア・支援に関する費用補助または委託制度」を適用していく。また社会生活自立の支援は、次の項で述べる自立支援プログラムによる国の補助対象になりうるので、その補助をできるだけ活用する。NPOなどのこうした活動の一部を生活保護受給者自身が担える可能性もあり、場合によっては就労機会にもなりうる。

（４）自立支援プログラムの活用

国の自立支援プログラムは、生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（平成16年12月）に基づき、平成17年度（2005年度）から導入された。

各自治体で実施メニューを作り、厚労省に申請して認められれば、100%の国費負担で、セーフティネット対策補助金が交付される。NPO、社会福祉法人、株式会社などに委託して実施してもよいので、社会的企業の育成にも役立つ。

専門委員会報告書は、三つの自立の概念（日常生活自立、社会生活自立、経済的自立）を明らかにし、生活保護法のうたう自立助長は、就労による経済的自立に限らず、日常生活自立、社会生活自立を含むことを強調した。自立とは、本人が自分の意思に沿ってよりよい生活を送ることであり、そのために必要な経済的援助やサービスを活用してよいという捉え方は、社会福祉学ではすでに常識になっている。生活保護からの脱却だけが自立ではないのである。

しかし、大阪市がこれまで実施してきた自立支援プログラムは、就労支援・就労意欲喚起（経済的自立）に偏っていた。ほかに多重債務者支援、年金裁定請求支援、年金調査、老齢年金受給資格点検、高校就学支援（進学の動機づけ面接）、精神障害者自立支援（ケースワーカー用のマニュアル作成程度）も行われているが、本格的な人的かわりを伴うものではない。

自立支援プログラムは、日常生活自立支援、社会生活自立支援、退院支援にも使えるし、現に利用している自治体も少なくない。

厚労省のセーフティネット対策補助金には、次のようなものがある。就労支援や教育支援を含め、西成特区構想での事業展開に十分使えると考えられる。

▽「生活保護受給者の社会的自立の促進事業」（平成24年度新規、自立支援プログラム）

高齢者等で就労が困難な者を対象に、社会福祉法人等の協力を得て、職員の手伝い等を

行う社会貢献活動や中間的就労の場を提供すること等を通じて、社会とのつながりを持つことを通じた社会的自立の促進を図る

▽「日常・社会生活及び就労自立の総合支援事業」（平成 24 年度新規、補助率 75%）

生活保護に至る可能性のある者及び生活保護受給者であって、従来の就労支援のみでは就労が困難な者を対象に、日常生活から個人求人開拓までのきめ細かい支援を総合的かつ段階的に実施する

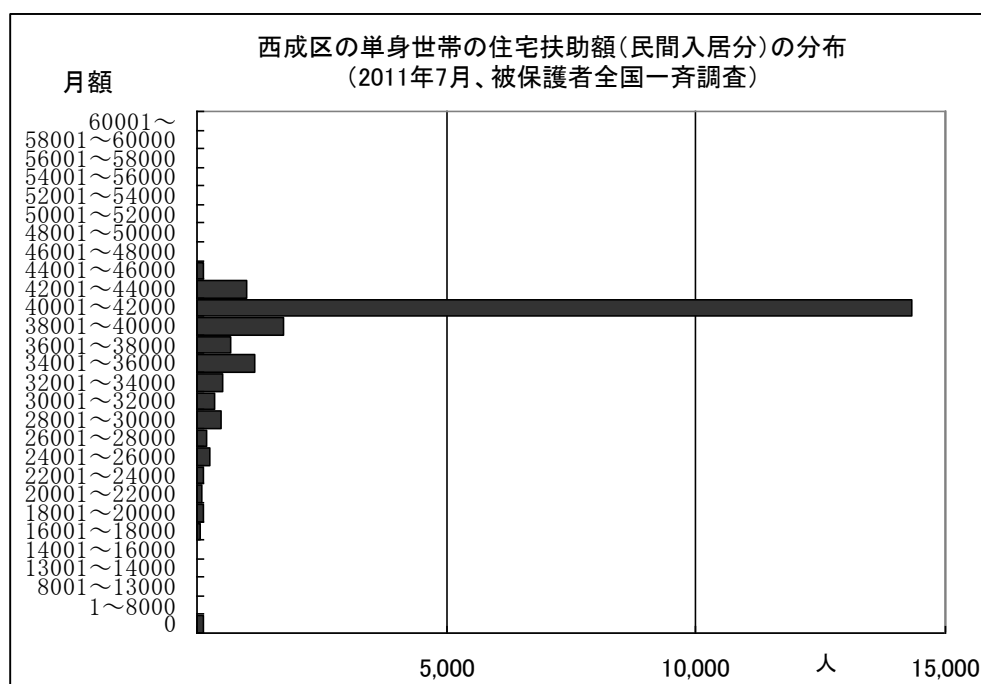
▽「子どもの貧困の連鎖解消にむけた取り組みの充実強化」（補助率 100%）

高校進学学習支援等に加え、高校進学者の中退防止に向けた居場所の提供、家庭訪問による子どもの生活習慣の改善や養育相談を行う（原則として生活保護受給世帯）

平成 25 年度からは、厚労省が検討中の「生活支援戦略」によって、中間的就労を含めた新たな事業メニューが出ると考えられるので、フル活用すべきである。

5. 住宅扶助の見直し

大阪市では、単身世帯の場合、生活保護による住宅扶助の上限が原則として 4 万 2000 円となっている。そして民間住宅入居者の住宅扶助額の分布は、大部分が 4 万 2000 円に張りついている。この状況は、西成区以外でも同じである。

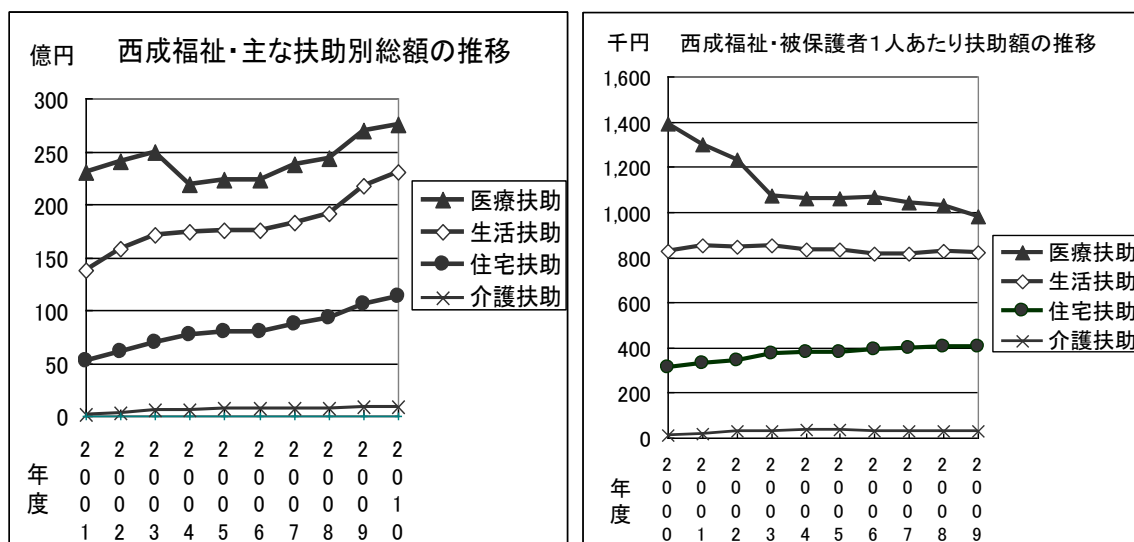


家賃が上限の 4 万 2000 円以下なら入居者自身の負担はないので、家主が 4 万 2000 円に設定していることが多い。一方、良心的なサポーターズハウスは、4 万 2000 円の家賃の中から各種のサポート費用を捻出している。部屋の広さが 2 畳でも 6 畳でも、水回りがあってもなくても、古い物件でも新築でも、親身なサポート付きでも何のサポートもなしでも、同額の家賃が大半を占めるのは不合理である。

通常の賃貸住宅市場なら、入居者の選択によって市場原理が働き、家賃相場が決まるが、新たに入居して生活保護を受ける場合、複数の物件の情報を集めて検討する余裕や能力のない人、

いったん入居すると引っ越ししにくい人も多い。その結果、低劣な居住環境でサポートもしない家主ほどもうかる状況になっており、逆の市場原理が作用している。

西成福祉について、主な扶助別に見た費用総額のグラフ（左）を見ると、住宅扶助の増加傾向は大きい。受給者1人あたりの扶助額を示したグラフ（右）でも、住宅扶助は上昇傾向が見られる（ただし右のグラフの分母は保護受給者全体なので、病院や施設から居宅保護への移行が進んだ影響も反映している）。本来の相場に見合った家賃設定なのか、メスを入れていく意味は十分あるのではないかと考える。



状況を打開するには、住宅扶助額の設定にガイドラインを設け、部屋の広さや設備、建築・改装からの年数などに応じて段階的な上限を定める方式を導入するのがよいと考えられる。その際は、個室だけでなく、共用スペースの状況も考慮すべきである。

日常生活支援や仲間づくりなどのサポートについては、その費用を別途、「ケア・支援に関する費用補助または委託制度」として公費負担する方法と、サポートを加味して通常より上積みした住宅扶助額を認める方法がある。どちらがよいかは、利点と弱点を総合的に検討して決める必要がある。