

生活保護と最低生活保障

— 生活保護の現場から見た日本の貧困 —

熊本市役所健康福祉局福祉保健部保護第一課
自治労社会福祉評議会 副議長

峯 潔

年越し派遣村



生活保護制度とは？

生活保護は、国民に憲法25条（生存権）の定める「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する制度。

【根拠法】

日本国憲法第25条

生活保護法第1条

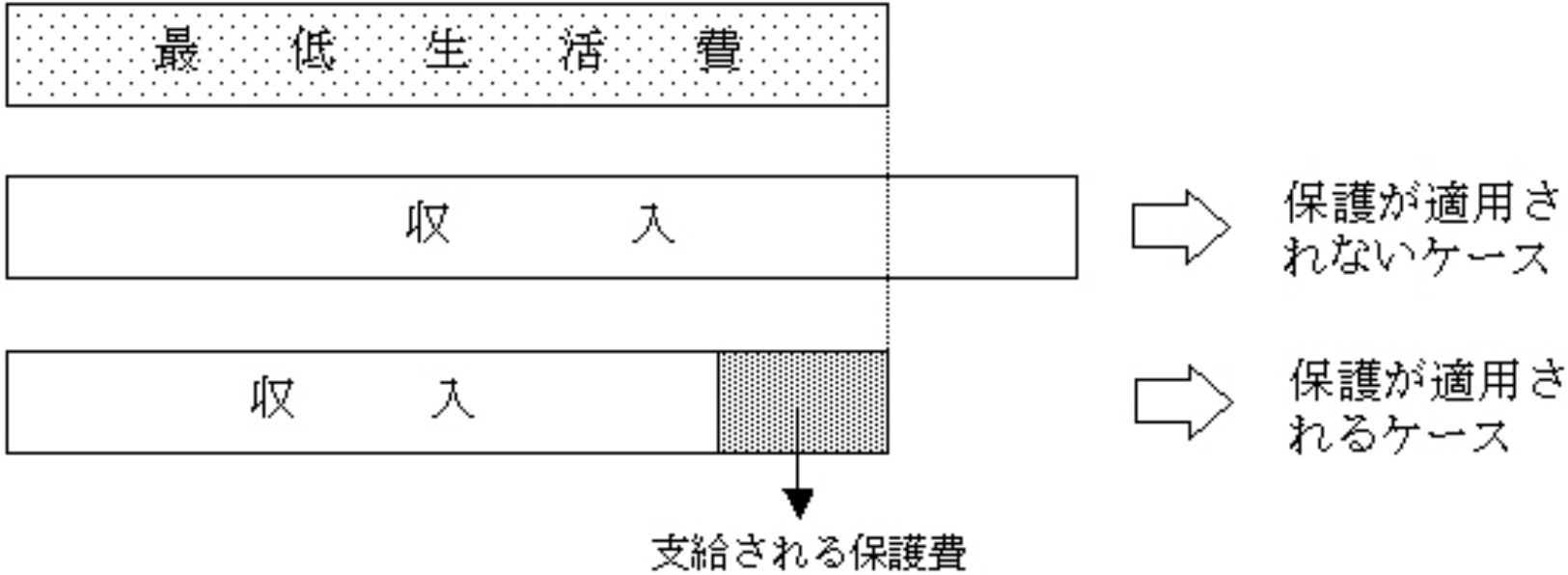
生活保護の基本原則

① 無差別平等の原則

② 最低生活保障の原則

③ 保護の補足性の原則

保護の要否の判定と支給される保護費



保護の実施機関

- 都道府県知事及び市町村長により設置される福祉事務所の長。

福祉事務所とは？

どのような事務所か？

生活保護の事務、保育所入所手続き、障害認定など、福祉に関する公的な事務を実施する。

ほとんどの市と一部の町が設置。設置しない町村は県の福祉事務所が担当する。

保護の内容

- 保護は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助から構成されています。
※医療扶助及び介護扶助は、医療機関等に委託して行う現物給付を原則とし、それ以外は金銭給付が原則です。
- 各扶助により、健康で文化的な生活水準を維持することができる最低限度の生活を保障しています。扶助の基準は、厚生労働大臣が設定します。

(平成20年度生活扶助基準の例)

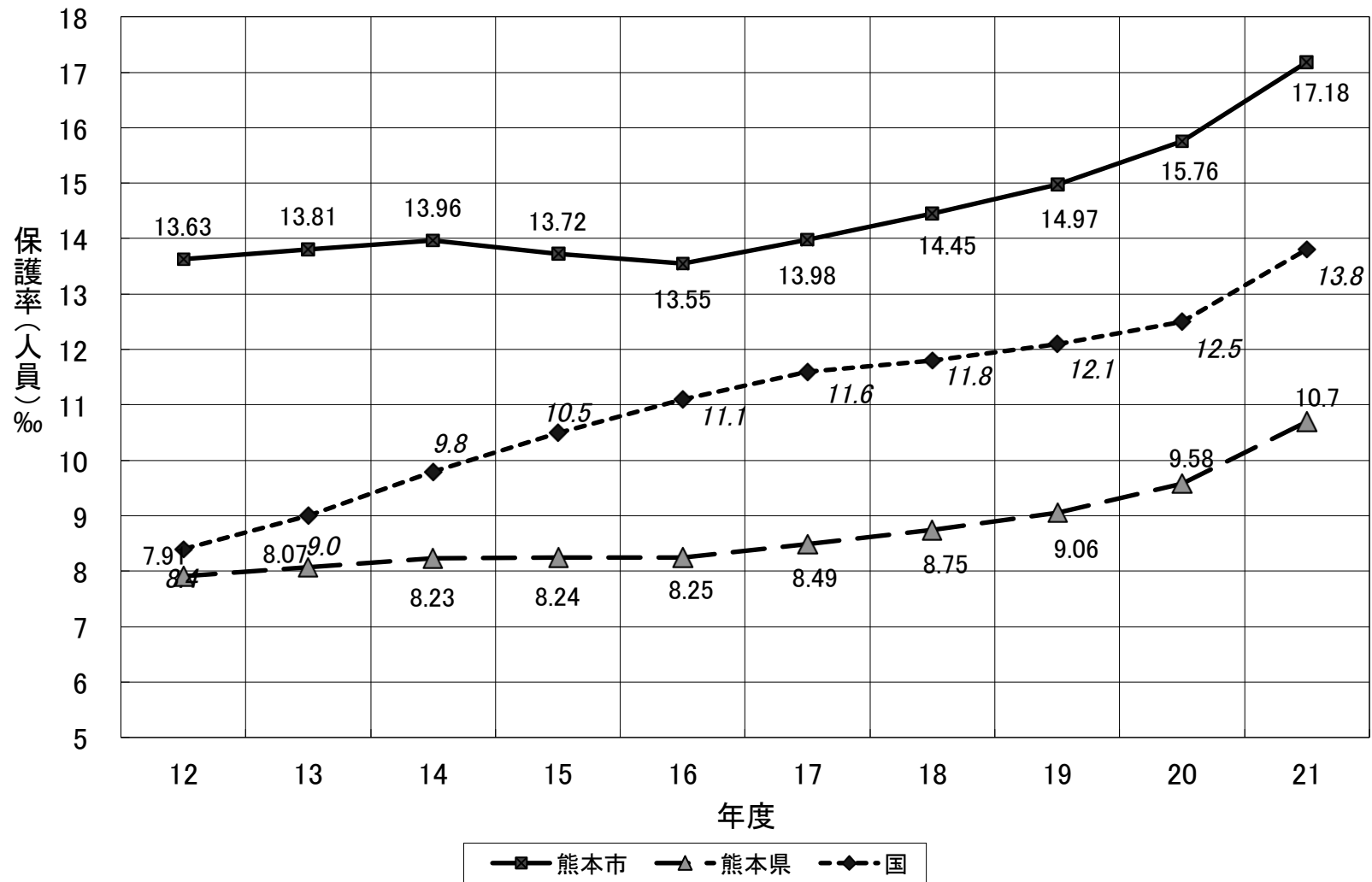
	東京都区部等	地方郡部等
標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)	167,170円	130,680円
高齢者単身世帯(68歳)	80,820円	62,640円
高齢者夫婦世帯(68歳、65歳)	121,940円	94,500円
母子世帯(30歳、4歳、2歳)	166,160円	132,880円

増加の一途をたどる生活保護受給者

熊本市の保護の状況

熊本市の世帯数	301, 816世帯
熊本市の人口	728, 332人
保護の世帯数	2010年度末 10, 254世帯 (2007年度末 7, 575世帯)
保護率	2010年度末 19. 42‰ (2007年度末 15. 26‰)

熊本市における保護率の推移



全国的にも・・・

第3-4表 被保護実世帯数，保護の種類×年度別

(各年度1か月平均)

年次	被保護 実世帯数	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	介護扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
昭和60年度(FY1985)	780 507	638 948	482 873	149 914	・	652 262	191	2 402	1 352
平成2年度(FY1990)	623 755	514 995	420 013	83 565	・	534 031	73	1 680	1 107
7 (FY1995)	601 925	493 992	413 032	55 091	・	533 189	62	970	1 211
12 (FY2000)	751 303	635 634	554 313	61 494	64 551	672 676	95	662	1 508
14 (FY2002)	870 931	748 553	659 143	72 560	101 410	775 570	101	699	1 790
15 (FY2003)	941 270	816 363	723 287	78 887	121 712	832 931	115	762	1 941
16 (FY2004)	998 887	869 384	778 456	83 751	141 009	886 678	113	1 021	2 048
17 (FY2005)	1 041 508	908 232	820 009	86 250	157 231	927 945	112	25 702	2 164
18 (FY2006)	1 075 820	940 074	855 552	87 359	165 650	944 574	116	29 023	2 260
19 (FY2007)	1 105 275	968 017	885 362	87 122	177 650	971 581	116	30 688	2 434
構成比(%)	100.0	87.6	80.1	7.9	16.1	87.9	0.0	2.8	0.2

資料：統計情報部「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」

注：生業扶助については、平成17年4月より高等学校等修学費の区分が追加された。

被保護世帯類型別推移

(年度別月平均)

区分 年度	高 齡 者 帯	構成比(%)	指 数	傷病・障害者 世 帯	構成比(%)	指 数	母 子 帯	構成比(%)	指 数	その他の 世 帯	構成比(%)	指 数
	12	3,324	52.4	100.0	2,221	35.0	100.0	478	7.5	100.0	325	5.1
13	3,443	53.0	103.6	2,273	35.0	102.3	471	7.3	98.5	309	4.8	95.1
14	3,600	54.0	108.3	2,308	34.6	103.9	440	6.6	92.1	317	4.8	97.5
15	3,656	55.1	110.0	2,262	34.1	101.8	410	6.2	85.8	312	4.7	96.0
16	3,725	55.8	112.1	2,252	33.7	101.4	377	5.6	78.9	323	4.8	99.4
17	3,479	50.1	104.7	2,672	38.5	120.3	402	5.8	84.1	392	5.6	120.6
18	3,622	50.4	109.0	2,691	37.4	121.2	411	5.7	86.0	469	6.5	144.3
19	3,741	50.3	112.6	2,754	37.0	124.0	431	5.8	90.2	518	7.0	159.3
20	3,894	49.7	117.1	2,897	36.9	130.4	475	6.1	99.4	576	7.3	177.2
21	4,066	47.3	122.3	3,206	37.3	144.3	535	6.2	111.9	784	9.1	241.2

熊本市における保護費の推移

扶助の種類	2006年度	構成比	2007年度	構成比	2008年度	構成比	2009年度	構成比
生活扶助	5,002,071,450	27.8	5,113,177,437	28.6	5,380,943,624	29.0	6,072,941,104	30.4
教育扶助	63,203,777	0.4	63,854,901	11.1	69,634,936	0.4	101,704,652	0.5
住宅扶助	1,902,496,613	10.6	1,985,090,686	0.4	2,114,913,913	11.4	2,396,255,761	12.0
介護扶助	248,704,582	1.4	268,902,693	1.5	288,950,718	1.6	291,673,451	1.5
医療扶助	10,491,580,464	58.3	10,108,736,417	56.6	10,377,698,040	55.9	10,735,204,099	53.7
出産扶助	671,640	0.0	263,672	0.0	591,748	0.0	1,210,550	0.0
生業扶助	29,050,979	0.2	45,197,244	0.3	49,280,070	0.3	74,981,544	0.4
葬祭扶助	46,779,646	0.3	56,229,935	0.3	57,841,842	0.3	54,829,609	0.3
保護施設事務費	213,607,411	1.2	222,007,347	1.2	227,497,692	1.2	246,804,594	1.2
総額	17,998,166,562	100.0	17,863,460,332	100.0	18,567,352,583	100.0	19,975,605,364	100.0

2010年度熊本市月別保護件数

月	世帯数	人員	保護率 (世帯)	保護率 (人員)	相談	申請	開始	廃止	取下	却下
4	9,285	12,799	30.94	17.54	318	169	126	62	13	5
5	9,382	12,925	31.26	17.71	318	181	159	75	21	7
6	9,493	13,066	31.63	17.91	333	210	186	63	20	8
7	9,583	13,170	31.93	18.05	309	197	153	52	18	15
8	9,695	13,351	32.31	18.30	342	182	164	70	9	16
9	9,804	13,522	32.67	18.53	332	210	179	65	17	8
10	9,903	13,660	32.55	18.69	299	178	164	69	18	5
11	9,994	13,769	32.85	18.84	292	161	160	65	16	4
12	10,061	13,867	33.07	18.98	234	143	132	71	16	3
1	10,123	13,981	33.27	19.13	256	157	133	86	14	5
2	10,191	14,075	33.50	19.26	286	179	154	90	27	6
3	10,254	14,195	33.71	19.42	316	182	153	95	19	8
合計	117,768	162,380	389.70	222.36	3,635	2,149	1,863	863	208	90
平均	9,814.0	13,531.7	32.47	18.53	302.9	179.1	155.3	71.9	17.3	7.5

現場から見た保護世帯増の背景

(1) 高齢単身世帯の増加

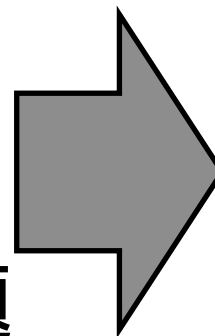
- ①核家族化の進展
- ②年金額と保護の問題

(2) 稼働年齢層の問題

- ①失業の増加
- ②雇用保険と保護の問題

(3) 傷病世帯の問題

- ①健康保険未加入



労働政策
社会保障政策
の課題

(1) 高齢世帯の問題(具体例)

①核家族化の進展……年金と子供の仕送りで生活していたが、長男がリストラに合い、仕送りが出来なくなり、年金だけでは生活出来ず、保護申請。

②年金額と保護の問題・・国民年金最高額(年)

792,100円 (月)66,000円

借家暮らしだと年金だけでは生活できない。

ちなみに掛金は(月)14,660円

(2) 稼働年齢層の問題(具体例)

①失業の増加・・・有効求人倍率の落込み (仕事が見つからない)

(例)有効求人倍率

08年12月・・・1.01倍

09年 3月・・・0.47倍

企業城下町で好況だった自治体ほど厳しい
(出水市 現在0.2倍)

(2) 稼働年齢層の問題(具体例)

②雇用保険と保護の問題

- ・雇用保険未加入者の増
- ・雇用保険制度そのものの問題

<失業手当を受給できない失業者の割合 >

日本 : 77%

アメリカ: 57%

イギリス: 40%

フランス: 18%

ドイツ : 13%

(2009年度当時)

<具体例>

Nさん(52歳)

東京の居酒屋チェーンの店長として就労していたが、閉店に伴いリストラ。

出身地の熊本に戻り仕事を探すも、なかなか見つからない。失業手当の申請をしようと思ったが、会社から離職票が届いたのが、離職してから1ヵ月後。しかも「自己都合退職」となっていた。そのため、失業手当は、更に3ヶ月を待たねば受給できない。

手持金がなくなり、家賃、光熱費が滞納・停止となり、やむを得ず生活保護申請。熊本では、50歳以上で仕事はほとんど見つからない。

傷病世帯の問題(具体例)

①健康保険未加入

従業員5人以上の事業所(強制適用事業所)

しかし実態は・・・

大きな赤字を抱える国民健康保険

赤字 → 保険料の値上げ → 未加入者の増

健康保険未加入者が疾病で入院した場合、
いきなり生活保護の可能性大

※ ホームレスの問題…一旦、貧困層に落ち込んだら簡単には這い上がれない。

<例> Kさん(47歳) ホームレス歴6年

以前は、福岡市の水道工事店に20年勤務。体調を崩し、会社を辞めて以前居住していた熊本市に転入。治療をしながら失業手当を受けて生活していたが、失業手当も切れた。

仕事を探すが、年齢の問題があり、すぐには見つからず、そのうち、家賃・光熱費が支払えなくなり、ホームレス生活に。

一旦、ホームレスに陥ると、住居がなくなり、電話もないため、通常の仕事を探すことが出来なくなる。あるのは、その日限りの肉体労働(これも不況のため、ほとんどない)か、空き缶収集などである。空き缶も最近、値崩れして、1年前～2年前の半額程度になっている。熊本では、10kg(60ℓごみ袋6～7袋)で400円程度。

本人の問題とされがちだが、本人の問題とばかりは言えない。

生活保護業務の主役はケースワーカーである

ケースワークとは、困難な課題、問題を持った対象者(クライアント)が主体的に生活できるように支援、援助していく個人や家族といった個別に対する社会福祉援助技術のこと。

日本では「個別援助技術」と翻訳される。

生活保護の業務上、生活保護担当職員のことをケースワーカーと呼んでいます

ケースワーカーの配置基準

社会福祉法第16条に配置基準（標準基準）

- 県福祉事務所（郡部）：65ケースに1人
- 市福祉事務所（都市部）：80ケースに1人

平成11年に社会福祉法改正となる前は、配置基準は**法定基準**であったため、配置基準を満たすことが義務付けられていた。

しかし、法改正後、標準基準となり、努力目標・目安となったため、行政改革による定数削減と生活保護受給者増とあいまって、ケースワーカー1人あたりの持件数は、うなぎ登りに増大している。

熊本市・・・1人のケースワーカー平均102ケース

ケースワーカーは、クライアントの生活全てに関わります。

生活保護は、最後のセーフティネット！

家族や社会から支援を受けられない、疎外されている方たちの最後のよりどころ。最低生活維持をサポートし、自立へと導くことが責務。業務内容は多種多様。容易ではありません。

例えば・・・

求職活動サポート、介護事業所・病院との連携による地域生活維持、保育所入所、学校入学等サポート、年金受給資格調査など他法調査活動、扶養義務者への援助依頼……………等々。

つらいこと、悲しいことも多いが、

嬉しいこと、喜びも多い。

例えば・・・

* 母(40歳)、長男(15歳 中学3年)、次男(14歳 中学2年)

母子世帯、長男・次男は非嫡出子。母は、子供の父との関係が壊れたことをきっかけにアルコール依存症となり肝硬変で入院。入院半年後に死亡。

死亡後、子供たちは扶養する者がいないため、施設に行くことが検討された。しかし、父と数度に渡る話し合いの結果、父が子供を籍に入れ、扶養していくこととなり、自立していった。

* 母(42歳)、長女(17歳)、次女(14歳)、3女(10歳)
…母子寮入所

前夫のDV及び子供たちへの虐待で警察へ避難。母子寮入居。

弁護士を通じて離婚成立。前夫は逮捕、実刑。つらい過去を背負いながら、母子生活支援施設の指導員の援助もあり、母が就労開始。ついで長女もアルバイトを始め、学費分を自分で対応するようになった。児童扶養手当や奨学金等、活用出来るあらゆる施策を活用しながら、母子生活支援施設を退所、自立していきました。

ケースワーカー冥利に尽きるといえます。

自治労(労働組合)としての取り組み

- (1)生活保護業務担当職員の基準内配置への取り組み
- (2)増えつつある生活保護世帯に対応するための予算要求
- (3)生活保護になる前の段階で、対応する政策・施策への取り組み

自治労(労働組合)としての取り組み

(1)生活保護業務担当職員の基準内配置への取り組み

担当ケースが多すぎると、十分なケースワークが出来ない。

→ 厚生労働省、自治体へ要請・交渉

自治労(労働組合)としての取り組み

(2) 増えつつある生活保護世帯に対応するための予算要求

- 生活保護費は、
3/4がケース件数に応じて国から補助され、
残り1/4を自治体が負担します。
- 保護世帯の増で、自治体は、当初予算よりかなりの費用が必要となっています。(札幌市:30億円の補正予算)
 - 総務省、厚生労働省へ地方交付税への
上乗せを要請

自治労(労働組合)としての取り組み

(3) 生活保護になる前の段階で、対応する政策・施策への取り組み

- ・雇用保険・年金等、社会保障政策に対し、連合(日本労働組合総連合会)や政党(民主党・社民党)に意見反映……雇用保険制度は大きく改善
- ・「緊急経済対策」の内、生活福祉資金・つなぎ資金(社会福祉協議会が窓口)の改正に対して厚生労働省に要請……第2のセーフティネットの強化

自治労（労働組合）としての取り組み

現場を持つ

自治労としての責任と役割

…現場を持つからこそ

わかることがある