

松 山 大 学 論 集  
第 24 卷 第 6 号 抜 刷  
2 0 1 3 年 2 月 発 行

生 活 保 護 の 動 向  
—— 2000 年以降の生活保護 ——

牧 園 清 子

# 生活保護の動向

—— 2000 年以降の生活保護 ——

牧 園 清 子

## はじめに

厚生労働省は、生活保護を受給する人が2011年7月時点で205.5万人となり、戦後の混乱期でもっとも受給者の多かった1951年度（月平均）の204.7万人を超え、戦後最多を更新したと発表した。そして、その後も生活保護受給者増加の傾向は続いている。また、「ワーキングプア」や「ネットカフェ難民」など貧困のさまざまな状態を可視化する報道が行われ、貧困をあらためて社会問題として考える契機が生まれている<sup>1)</sup>。

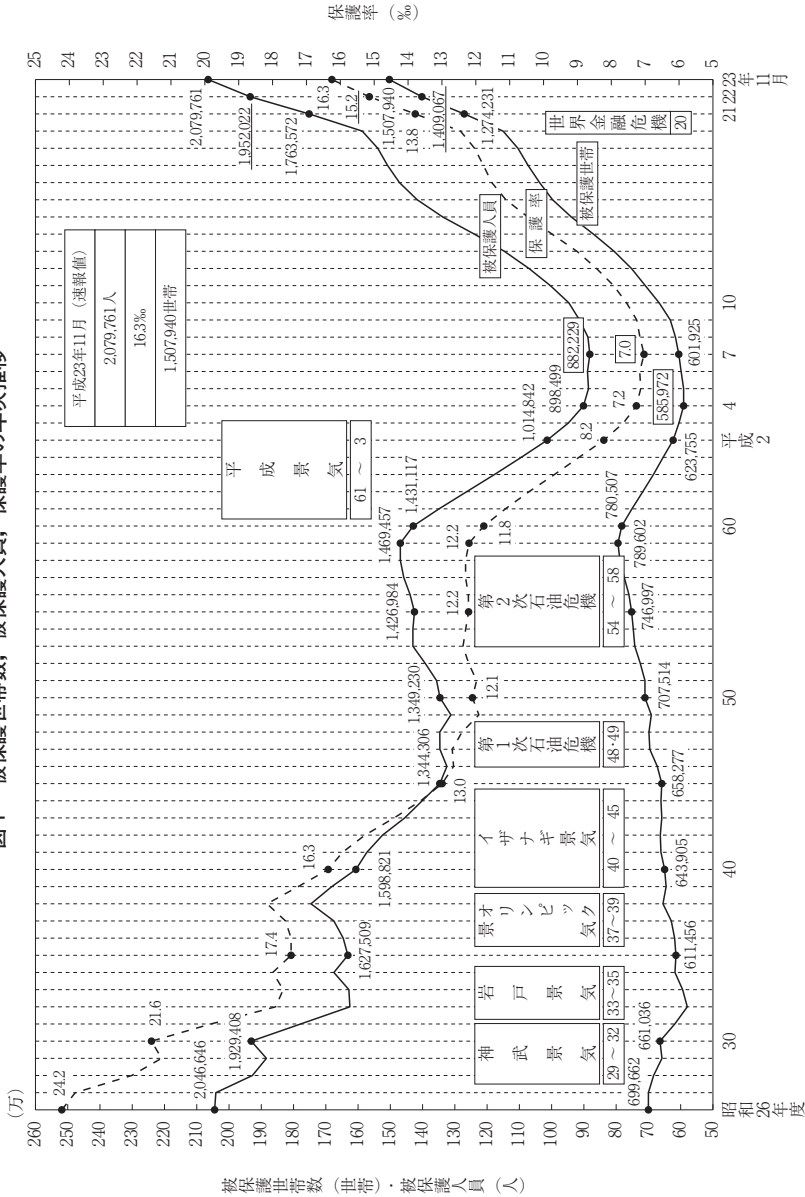
そこで、本稿では、近年大幅な受給者の増加がみられる生活保護を取り上げ、生活保護受給者急増の要因と生活保護受給者像の変化について、2000年以降の10年間に焦点をあて、以下の手順で検討してみたい。まず、この10年間の生活保護政策の動向を検討し、ついで、どのような人々が生活保護を受給するようになったのか、また、生活保護受給者たちは現在どこで生活しているのかを明らかにすることにしたい。

本論に入る前に、戦後の生活保護受給者の動向を概観しておこう。

図1は戦後の生活保護の動向を示したものである。厚生労働省の「福祉行政報告例」によれば、2011年11月の速報値では生活保護受給者は208.0万人で、生活保護受給世帯は150.8万世帯である。

生活保護受給者は、高度経済成長期以降全体としては減少傾向にあったものの、1985年以降は急激に減少し、1995年には生活保護制度開始以来最少の

図1 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：福祉行政報告例より保護課にて作成  
資料出所) 社会・援護局保護課「社会・援護局関係主管課長会議資料(2012年3月1日)」

88.2万人となった。しかし、この年1995年を底に生活保護受給者数は増加傾向に転じ、図1のようにU字型の回復をみせた。さらにその後も増加を続け、近年では生活保護史上最高の生活保護受給者数を更新し続けている。

なお、千人当たりの保護率も受給者数と同じような変化を見せ、1995年の7.0パーミルを底に上昇し、2011年の速報値では16.3パーミルとなっている。しかし、開始時の24.2パーミルを超えるまでには至っていない。戦後の保護率の変化についてまとめると、1951年から1970年までは20年間の減少期、ついで1971年から1984年までの15年間は12パーミル台の安定期、そして1985年以降受給者数が戦後最少となる1995年までの再減少期、そして1996年以降の増加期の4つの時期に区分できる。近年の生活保護は戦後初めて長期の受給者増を経験している。

一方、生活保護の受給者や世帯の増減は、その年の生活保護の開始と廃止の人員および世帯数の差し引きによって決まるが、生活保護の開始・廃止の動向は、その時点の生活保護受給者や生活保護受給世帯の変化をより強く反映する。(表1)

保護開始人員が戦後もっとも多いのは、1955年の5万9,562人である。保護開始人員がもっとも少なかったのは、1991年の1万4,202人であった。一方、保護廃止人員では、戦後もっとも多かったのは1955年で、5万9,592人であった。そして、もっとも少なかったのは1998年の1万4,520人であった。保護開始・廃止人員ともに1955年がもっとも多く、1990年代に最少となっている。

ここで、保護開始人員および保護廃止人員の同年の生活保護受給者に占める比率をそれぞれもとめてみた。保護開始人員の生活保護受給者に占める比率は生活保護への参入率、保護廃止人員のそれは生活保護からの離脱率を示している。全体としては、3%程度であった参入率・離脱率がともに1%台まで低下しており、近年生活保護への参入や離脱といった流動性が低くなっている。

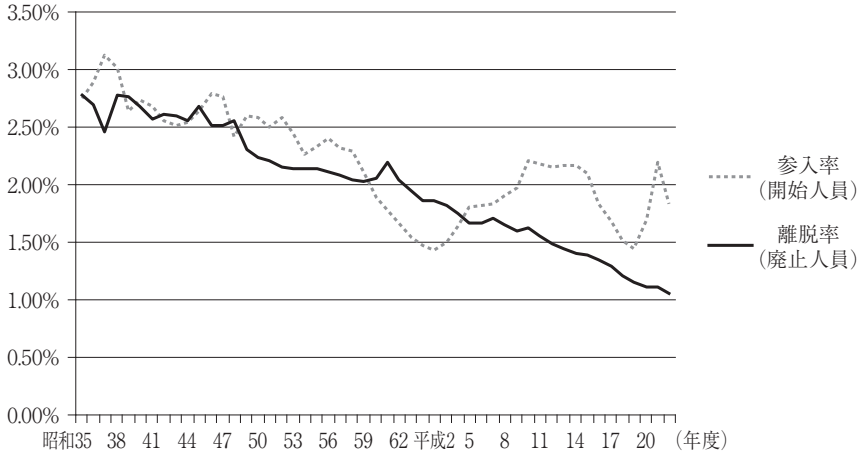
図2で1960年以降の生活保護への参入率および離脱率から生活保護の動態

表1 生活保護年次推移

	被保護 世帯数	被保護人員 A	保護率 %	開 始 世帯数	廃 止 世帯数	開始人員 B	廃止人員 C	開始人員 B/A	廃止人員 C/A
昭和30年度	661,036	1,929,408	21.6	22,668	22,871	59,562	59,592	3.09%	3.09%
35	611,456	1,627,509	17.4	19,027	19,033	44,830	45,310	2.75%	2.78%
36	612,666	1,643,445	17.4	19,479	20,115	47,379	44,327	2.88%	2.70%
37	624,012	1,674,001	17.6	21,221	17,425	52,418	41,044	3.13%	2.45%
38	649,073	1,744,639	18.1	21,820	22,199	52,467	48,385	3.01%	2.77%
39	641,869	1,674,661	17.2	19,483	19,519	44,213	46,310	2.64%	2.77%
40	643,905	1,598,821	16.3	19,780	18,807	43,835	42,777	2.74%	2.68%
41	657,193	1,570,054	15.9	19,424	18,265	42,080	40,332	2.68%	2.57%
42	661,647	1,520,733	15.2	18,435	18,475	38,897	39,757	2.56%	2.61%
43	659,096	1,449,970	14.3	18,119	17,975	36,535	37,653	2.52%	2.60%
44	660,509	1,398,725	13.6	17,905	17,771	35,646	35,821	2.55%	2.56%
45	658,277	1,344,306	13.0	18,178	18,059	35,444	36,125	2.64%	2.69%
46	669,354	1,325,218	12.6	18,922	17,199	37,064	33,404	2.80%	2.52%
47	692,378	1,349,000	12.7	19,181	17,896	37,359	33,834	2.77%	2.51%
48	696,540	1,345,549	12.4	16,841	18,265	32,451	34,383	2.41%	2.56%
49	688,736	1,312,339	11.9	17,342	16,145	34,146	30,231	2.60%	2.30%
50	707,514	1,349,230	12.1	16,975	16,120	34,864	30,261	2.58%	2.24%
51	709,613	1,358,316	12.0	16,256	15,590	33,993	29,922	2.50%	2.20%
52	723,587	1,393,128	12.2	17,054	15,525	36,085	30,082	2.59%	2.16%
53	739,244	1,428,261	12.4	16,685	15,600	34,828	30,559	2.44%	2.14%
54	744,841	1,430,488	12.3	15,837	15,768	32,357	30,668	2.26%	2.14%
55	746,997	1,426,984	12.2	16,333	15,861	33,370	30,555	2.34%	2.14%
56	756,726	1,439,226	12.2	17,087	15,934	34,628	30,481	2.41%	2.12%
57	770,388	1,457,383	12.3	17,119	15,998	33,768	30,326	2.32%	2.08%
58	782,265	1,468,245	12.3	17,106	15,901	33,551	29,894	2.29%	2.04%
59	789,602	1,469,457	12.2	16,139	15,926	30,946	29,762	2.11%	2.03%
60	780,507	1,431,117	11.8	14,659	16,027	26,972	29,411	1.88%	2.06%
61	746,355	1,348,163	11.1	13,475	16,913	23,975	29,622	1.78%	2.20%
62	713,825	1,266,126	10.4	12,442	14,781	21,171	25,818	1.67%	2.04%
63	681,018	1,176,258	9.6	11,165	13,435	18,078	22,871	1.54%	1.94%
平成元年度	654,915	1,099,520	8.9	10,366	12,505	16,143	20,453	1.47%	1.86%
2	623,755	1,014,842	8.2	9,709	11,778	14,462	18,867	1.43%	1.86%
3	600,697	946,374	7.6	9,684	11,204	14,202	17,280	1.50%	1.83%
4	585,972	898,499	7.2	10,180	10,760	14,683	15,762	1.63%	1.75%
5	586,106	883,112	7.1	11,180	10,572	15,905	14,715	1.80%	1.67%
6	595,407	884,912	7.1	11,430	10,837	16,101	14,795	1.82%	1.67%
7	601,925	882,229	7.0	11,746	11,132	16,156	15,013	1.83%	1.70%
8	613,106	887,450	7.1	12,202	11,006	16,893	14,669	1.90%	1.65%
9	631,488	905,589	7.2	12,921	11,111	17,807	14,520	1.97%	1.60%
10	663,060	946,994	7.5	15,145	12,057	20,910	15,421	2.21%	1.63%
11	704,055	1,004,472	7.9	15,826	12,233	21,936	15,575	2.18%	1.55%
12	751,303	1,072,241	8.4	16,722	12,528	23,142	15,985	2.16%	1.49%
13	805,169	1,148,088	9.0	17,906	13,050	24,804	16,551	2.16%	1.44%
14	870,931	1,242,723	9.8	19,413	13,789	26,917	17,361	2.17%	1.40%
15	941,270	1,344,327	10.5	20,463	14,872	28,138	18,741	2.09%	1.39%
16	998,887	1,423,388	11.1	19,187	15,164	26,132	19,222	1.84%	1.35%
17	1,041,508	1,475,838	11.6	18,187	14,874	24,715	19,011	1.67%	1.29%
18	1,075,820	1,513,892	11.8	16,886	14,273	22,922	18,241	1.51%	1.20%
19	1,105,275	1,543,321	12.1	16,465	13,982	22,267	17,826	1.44%	1.16%
20	1,148,766	1,592,620	12.5	19,871	13,888	27,095	17,621	1.70%	1.11%
21	1,274,231	1,763,572	13.8	28,102	15,657	38,715	19,517	2.20%	1.11%
22	1,410,049	1,952,063	15.2	25,964	16,479	35,720	20,644	1.83%	1.06%

資料出所) 厚生労働省「福祉行政報告例」より筆者作成

図2 参入率・離脱率の推移



資料出所) 表1に同じ

を見ると、1960年から1973年までは保護の参入率と離脱率が高水準でほぼ拮抗するが、1974年から1984年までの10年間は参入率が離脱率よりも高く、保護への参入が進んだ時期であった。その後、1985年から1992年までは前の時期とは逆に参入率よりも離脱率が高く生活保護からの離脱が進んだ。そして、1993年以降は大きく変動するが、再度参入率の高い時期を迎えている。1960年以降離脱率は一貫して低下の傾向にあるが、参入率は大きく変動しており、生活保護受給者数の変動は主として保護開始人員の動きが重要であることがわかる。

生活保護の動向は、「社会情勢や経済情勢など社会変動に対応して推移する」とされ、保護課は、図1のように経済状況の影響を指摘している。戦後は、「神武景気」や「東京オリンピック」などを契機とした好況などの影響を受け生活保護受給者は大幅に減少し、1980年代後半からの「平成景気」によってさらに減少したが、2008年の「世界金融危機」以降の急激な上昇が示されている。

こうした厚生労働省の見解に対して、1980年代から1990年代半ばまでの保

護率の低下の要因については、生活保護行政の「適正化」政策が指摘された。それは、1981年の「生活保護の適正実施について」（いわゆる「123号通知」）による「水際作戦」といわれるものである<sup>2)</sup>。その結果、1990年代半ばには1%を切る低い保護率となった。当時の低い保護率については、「機能喪失した生活保護」<sup>3)</sup>や「生活保護制度の衰弱死をはかるようなもの」<sup>4)</sup>ともいわれた。また、1991年には保護課長からも「このように低い保護率になると、…生活保護行政の役割は減少しているといわれる」<sup>5)</sup>と危惧する発言がなされる事態を迎えていた。

しかし、その後の生活保護はすでに検討したように増加に転じ、今日ではまったく違った様相を示すようになった。その背景には何があるのだろうか。

保護課が指摘しているように、生活保護の動向は、経済状況に大きな影響を受けるが、それだけではなく高齢化や離婚率、受給に伴うスティグマ感などの社会状況にも影響を受ける。また、生活保護行政の運用や監査についての方針や保護実施機関の制度運営や裁量によっても規定される。したがって、生活保護の動向はそれらのさまざまな影響を受けた結果である。以下、本稿では、とくに生活保護政策の動向に着目して分析を行うことにしたい。

日本の社会保障は、1950年の「社会保障制度に関する勧告」の中で、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉からなり、公的扶助制度の基本的性格は社会保険制度を補完する機能にあるとされた。生活保護は、日本における公的扶助の代表的な制度で、「最後のセーフティネット」と呼ばれる役割もっている。社会保障における生活保護の位置を財政の面からみておくことにしよう。

国は、生活保護法に基づき生活困窮者に対して最低生活を保障する。生活保護法は憲法25条の生存権を実現する手段であるため、国は生活保護費に対しては75%という、他の社会福祉事業にくらべて高率の負担を行っている。

国の予算と生活保護費の年次推移をみると、1955年の社会保障関係費(1,042.8億円)のうち生活保護費は32.1%(334.9億円)で、社会保障関係費

の3割を占めていた。以後、社会保障関係費に占める生活保護費の割合は年々下がり、1999年には社会保障関係費（16.1兆円）の7.2%（1.2兆円）にまで低下した。

2000年をみると、社会保障関係費は16.8兆円で、生活保護費は7.3%（1.2兆円）、社会保険費は65.3%（11.0兆円）であった。10年後の2010年の社会保障費は27.3兆円で、そのうち生活保護費は8.2%（2.2兆円）、年金医療介護保険給付は74.6%（20.3兆円）であった。受給者の増加につれて生活保護費は2倍近くに増加しており、生活保護費の財政面における肥大化を危惧する発言も多いが、社会保障関係費に占める比率は逆にやや低下していることを確認しておく<sup>9)</sup>。

## 1 生活保護政策の動向

### 1) 2000年前後の改正

戦後日本の社会福祉は、欧米諸国における新しい理念の展開を受けて、基本理念や原則を大きく変化させるとともに、1990年代後半からの社会福祉基礎構造改革により、制度の抜本的な見直しが図られた。こうした中であっても、生活保護法は基本的な枠組みを変えることはなかった。しかし、その後2000年前後に行われた各種の制度の改正や新設によって、生活保護法の枠組みに変更がもたらされ、さらに、生活保護制度の在り方を根本的に検討すべきという議論が高まり、ようやく生活保護は大きく見直されることになった。それらをあげておこう。

①1997年の介護保険法制定（2000年4月施行）により、生活保護の扶助に「介護扶助」が創設され、扶助は8種類となった。介護保険では、生活保護受給者も保険適用の対象となったため、生活保護受給者の介護保険料と介護施設入所者の生活費は、生活扶助で対応することになった<sup>9)</sup>。

②1999年の地方分権一括法制定（2000年4月施行）により、機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に分けられることになった。これに伴い、



福祉5法は自治事務となったが、生活保護法は、国の責任でナショナル・ミニマムを確保する必要がある、最低生活保障にかかわる部分が法定受託事務に分類され、相談援助（相談及び助言）にかかわる部分があらたに追加され自治事務となった。

かつて、生活保護法の解釈と運用は、行政解釈を示した通知によって行われ、「通達行政」と言われてきた。地方分権一括法により、国と地方自治体の関係は上下関係でなく、並列の対等の関係となったが、生活保護に関しては、地方分権一括法施行後も、事務処理基準や技術的助言が示されており、実施機関はこれらの通達に拘束されている<sup>8)</sup>。

③2000年に社会事業法が社会福祉法に改正された。社会福祉法では、「措置から利用へ」や、地域福祉などの新しい考え方が示された。生活保護法の施設である保護施設で用いられていた「収容」という用語は他の社会福祉各法と同様に「入所」に統一された。

また、福祉事務所についても変更がなされた。従来の福祉事務所の配置基準となる「福祉地区」という考え方は削除され、また、福祉事務所の人員配置も緩和され、必要な人員の定数配置は「標準数」に変更された<sup>9)</sup>。

加えて、④2002年に「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」が制定された。ホームレス問題の解決を国の責務とし、緊急の援助とともに生活保護法による保護の適正な実施をあげた。

⑤2004年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（以下、『専門委員会報告書』と略記する）は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」の転換を基本視点とする生活保護見直しの方向性を示した。そのためには、就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援という3つの自立支援の必要性を指摘した。

この『専門委員会報告書』の中では、「生活保護基準の在り方」「生活保護の制度・運用の在り方と自立支援」「制度の実施体制」の3項目について基本的な考え方が示されており、この報告書を受けて生活保護制度は大きく変わってい

くことになった。ここでは、生活保護基準と自立支援プログラムを取り上げる。

## 2) 生活保護基準の在り方

### ①生活保護基準の仕組み

『専門委員会報告書』では、「貧困の再生産」防止の観点からの生活保護制度における修学費用の検討が提起され、これを受けて変更が行われた。

生活保護における教育扶助は、義務教育までの修学に必要な費用である。したがって、生活保護受給世帯の子どもたちの高校への進学は、かつてに比べて改善されているとはいえ、2010年でも全国の高校進学率98.0%に対して87.5%にとどまっている（保護課調べ）。そこで、高等学校等への修学に必要な教育費については、2005年度より生業扶助の技能修得費として、別途支給されることになった。

また、2009年度に学習支援費が創設され、家庭内学習に用いる各種教材の購入費や課外のクラブ活動費に要する費用も支給されることになった。

### ②生活保護基準の見直し

生活保護基準については委員会の開催中から変更につながられた。

基準生活費については、多人数世帯の第1類費算定の際に逓減率を適用し、2005年から3年計画で0.95から0.90とすることとした。

また、加算については、高齢加算は、2004年度から3年計画で段階的に廃止が行われた。また、母子加算は、委員会の指摘を受け2005年から5年をかけて段階的に縮減され2009年4月に廃止されたが、子どもの貧困を解消する観点から、政権の交代により同年12月から復活している。

## 3) 自立支援プログラムの導入と推進

『専門委員会報告書』の中で示された自立支援の考え方を踏まえ、厚生労働省は2005年から「自立支援プログラム」を導入した。

「自立支援プログラム」の導入にあたり、その基本方針が示された。

今日の生活保護受給世帯は多様な問題(社会的入院, DV, 虐待, 多重債務, 元ホームレス)をかかえており, 受給期間が長期にわたる場合も少なくない。実施機関では, 生活保護受給世帯のかかえる問題の複雑化と生活保護受給世帯数の増加により十分な支援が行えない状況となっている。そこで, 自立支援プログラムを策定し, 自立支援の具体的内容の実施手順を定め, これに基づき個々の生活保護受給者に必要な支援を組織的に実施する。こうした経験の共有化, 自立支援の組織的対応や効率化をはかろうとするものである。

自立支援プログラムは, 福祉事務所とハローワークの連携による「生活保護受給者等就労支援事業」と各自治体が策定する「個別支援プログラム」である。

「生活保護受給者等就労支援事業」は, 2005年から地方自治体とハローワークが連携して, 就労能力と意欲を一定以上有している者を対象として, 優先的に取り組まれてきた。しかし, 2008年のリーマンショックに端を発した経済状況の悪化, 厳しい雇用失業情勢を背景として「働きによる収入の減少・喪失」を理由として生活保護の受給を開始する者が増加等しており, 生活保護受給者等の就労を通じた自立支援の充実・強化が求められている。

そこで, 2011年度からは, 第2のセーフティネットといわれる住宅手当受給者等も対象者とし, 就労支援を強化し, 経済的自立を促すために「福祉から就労」支援事業が実施された。

一方, 各自治体が策定した個別の自立支援プログラムは, 表2のように, 導入直後の2005年12月では585とわずかであったが, 年度ごとに増加してきている。2010年度末では3,965の自立支援プログラムが策定されている<sup>10)</sup>

2010年度の自立支援のプログラムは, 日常生活自立に関するもの2,048(51.7%)がもっとも多く, ついで, 経済的自立に関するもの1,614(40.7%), 社会生活自立に関するもの303(7.6%)となっている。当初は, 経済的自立に関するプログラムが多かったが, 近年は, 日常生活自立に関するプログラムが多く策定されている。しかし, 社会生活自立に関するプログラムの策定は現在も少ない。

表2 自立支援プログラムの策定状況

	2005年12月	2006年12月	2007年12月	2008年12月	2009年度	2010年度 <sup>(※)</sup>
経済的自立に関するプログラム（生活保護受給者等就労支援事業分を除く）	311	675	1,183	1,484	1,549	1,614
日常生活自立に関する自立支援プログラム	214	808	1,165	1,448	2,008	2,048
社会生活自立に関するプログラム	60	155	244	289	307	303
合計	585	1,638	2,592	3,221	3,864	3,965

注(※) 東日本大震災の影響により一部自治体の取り組みを反映していない。  
資料出所) 厚生労働省「社会援護局主管課長会議資料」各年

2010年度はこれらの自立支援プログラムに21万3,613人が参加した。同年度の生活保護受給者(195万2,063人)のうちの10.9%が参加したことになる。もっとも参加者が多いのは経済的自立に関する自立支援プログラムで、15万3,415人(71.8%)が参加した。自立支援プログラムの参加者の7割が経済的自立に関するプログラムに参加しており、経済的自立が自立支援プログラムの中核をなしている。

保護課は、年度末に開催する「社会・援護局主管課長会議」などにおいて、自立支援および「自立支援プログラム」の実施に関する方針や取組みの方向性を毎年度示してきた。当初は就労支援を中心としていたが、その後は「就労」に限らない経済的自立、日常生活自立や社会生活自立の3つの自立の考え方を考慮した「自立支援プログラム」の取り組みを充実させる方向にある<sup>1)</sup>

そして、新しいプログラムとして、生活保護受給者の「社会的な居場所づくり支援事業」や「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」などが推進されている。

生活保護受給者の社会的な居場所づくり支援事業は、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」(2010年)の中で、生活保護受給世帯の自立支援には、社会から孤立しがちな人に対しては社会と

のつながりを結び直す支援を行うこと、また、生活保護受給世帯の子どもに対しては貧困の連鎖を防止するための学習支援や居場所づくりを行うことが重要であるとの指摘を受け、行われることになった。また、こうした新たな福祉課題に対応し、多面的で効果的な自立支援を行うには、行政と企業、NPO、社会福祉法人、住民等が協働する「新しい公共」による支援が重要であるとされた。

これらを踏まえ、2011年度に、ボランティア活動や中間的就労などの社会参加活動や就労体験、子どもの進学に関する支援などの取り組みを推進する、生活保護受給者の「社会的な居場所づくり」を支援する事業が創設された。

## 2 生活保護受給者の動向

### 一どのような人が生活保護を受けるようになったか一

この節では、生活保護受給者の増加と「ホームレス」への生活保護の適用を取り上げ、2000年から2010年までの変化を中心に検討していく。

#### 1) 増加する生活保護受給者

##### ①生活保護受給者および世帯の動向

「福祉行政報告例」によると、2000年の生活保護受給者は107.2万人で、人口千人あたりの保護率は8.4パーミルであった。2010年のそれは、195.2万人で、保護率は15.2パーミルとなっている。この10年間に人員、保護率ともに約1.8倍になっている。

生活保護受給者の変化を地域別、性別、年齢別にみよう。

地域別では、まず市郡別の保護率にみると、1970年は、郡部の保護率(15.1パーミル)が市部の保護率(12.1パーミル)を上回っていたが、1981年に逆転し、その後はずっと、市部の保護率の方が郡部より高くなっている。2000年では市部(9.4パーミル)は郡部(5.3パーミル)の1.8倍の保護率となり、2010年では、市部(15.8パーミル)は郡部(10.1パーミル)の1.6倍の保護率となっており、市部の保護率は高い。

また、市郡別の生活保護受給者の割合をみると、1958年では市部61.0%、郡部39.1%で郡部が4割近くを占めていたが、2000年では市部86.4%、郡部13.6%、2010年では市部93.8%、郡部6.2%となっている。市部の生活保護受給者の比率は年々増加しており、生活保護受給者のほとんどは、市部の受給者である。

さらにこれを厚生労働省「被保護者全国一斉調査」の級地別にみると、2000年以降3級地では比率が低下しているのに対して、1級地では比率が上昇し、とくに1級地の1で増加が顕著である。つまり、近年の生活保護受給者の増加は市部の中でも大都市部において生じており、「生活保護の都市化」と呼ぶことができよう<sup>12)</sup>

こうした地域間の保護率の差は、地域経済力や産業構造の違いだけでなく、生活保護受給に対する住民の考え方や実施機関の生活保護制度運用の在り方なども影響を与えているであろう。

つぎに、性別にみると、2000年では男性45.1%、女性54.9%で女性の比率が高い。2010年では男性49.1%、女性50.9%と、ほぼ同率に近くなっており、ここ10年では男性生活保護受給者の増加がみられる。（「被保護者全国一斉調査」）

さらに、生活保護受給者の年齢別構成割合を国立社会保障・人口問題研究所の「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」（2012年）でみよう。1955年の生活保護受給者は、19歳以下が51.6%と半数を占め、60歳以上は11.7%とまだ1割という状況であったが、その後は少子・高齢化の人口構造の変化もあって、60歳以上の高齢者割合が急速に増加した。2000年では60歳以上の比率は47.6%となり、2010年では50.9%と半数を超えた。

年齢別保護率では、2000年では、もっとも年齢別保護率が高いのは70代以上（17.37パーミル）、ついで60代後半（16.82パーミル）、60代前半（14.80パーミル）となる。60代以上の高齢者の保護率は高い。2010年では60代後半の保護率は25.87パーミルともっとも高く、以下、70歳以上（24.84パーミル）

ル)、60代前半(21.40パーミル)の順となる。2000年以降はどの年齢層の保護率も増加の傾向にあるが、とくに60代の伸びが顕著である。

生活保護は世帯単位で考えられているので、世帯の動向も見ておく必要がある。

「福祉行政報告例」によると、生活保護受給世帯は2000年では75.1万世帯で、千世帯当たりの世帯保護率は16.5パーミルであった。2010年では、141.0万世帯、世帯保護率29.0パーミルで、世帯でみても、この10年間に世帯数は1.9倍、世帯保護率は1.8倍とほぼ2倍近い増加となっている。

世帯人員数をみると、単身世帯は2000年では73.5%であったが、2010年では75.5%と、さらに生活保護受給世帯の単身世帯化が進んでいる。

世帯類型別にみると、2010年で世帯数をもっとも多い高齢者世帯は、2000年の46.0%から2010年は42.9%に減少し、ついで多い傷病障害者世帯も2000年の40.3%から2010年は33.1%に減少している。また、母子世帯も2000年の7.8%から2010年は7.7%とわずかに減少している。唯一増加しているのはその他世帯で2000年の5.9%から2010年16.2%へと3倍近くに増加している。

その他世帯について、実数をみると、2000年5.5万世帯であったものが、2010年には22.7万世帯で、4倍になっている。

また、2010年の「被保護者全国一斉調査」によれば、その他世帯の世帯人員の平均年齢は46.0歳で、生活保護受給者全体の53.6歳に比べて若く、就労率も20.4%で全体の9.7%に比べて高い傾向にある。

その他の世帯とは、年齢は65歳未満で、傷病障害のない、母子でもないという残余的な人々からなる世帯であり、その特徴はつかみにくいですが、保護課などでは「稼働年齢層と考えられるその他世帯」とし、その割合が大きく増加していることに着目している。

## ②保護の開始・廃止とその理由

保護の開始・廃止の世帯や人員の動きはその時々での保護の動向を把握する上でもっとも重要である。近年増加している生活保護受給者の特徴を、保護の開

始・廃止の時点でみておこう。

保護開始数は、2000年では1万6,722世帯、人員2万3,142人、2010年では2万5,964世帯、3万5,720人であった。保護開始世帯はこの10年で約1万世帯、保護開始人員は1.2万人増加している。

保護開始人員を年代別にみると、2000年は50代をピークとした山形の年齢分布を示す。2010年も50代でもっとも比率が高くなるが比較的なだらかな年齢分布となり、とくに40代の増加が著しい。

また、保護開始世帯の世帯類型の変化をこの10年でみると、高齢者世帯・母子世帯・障害者世帯では大きな変化を見せていないが、2000年でもっとも比率の高かった傷病者世帯は49.1%から2010年には26.3%にまで減少し、一方、2000年には13.5%であったその他世帯が35.5%にまで増加し、傷病者世帯を超え開始世帯でもっとも高くなっている。保護開始世帯ではその他世帯の増加が顕著である。

保護の開始理由をみよう。

開始世帯全体をみると、2000年では、「傷病による」(43.2%)がもっとも多く、ついで「急迫保護」(18.1%)、「働きによる収入の減少・喪失」(13.9%)、「貯金等の減少・喪失」(10.2%)などとなる。2010年でも、もっとも多いのは「傷病による」(28.0%)であるが、ついで「働きによる収入の減少・喪失」(25.4%)、「貯金等の減少・喪失」(24.0%)となる。2000年に多かった「急迫保護」は5.2%にすぎなくなった。2010年でも傷病が開始理由の1位となっているが、収入や預貯金の減少・喪失といった経済的理由が増加している。

開始世帯の中で増加が顕著なその他世帯の開始理由をみると、2000年では「働きによる収入の減少・喪失」(29.3%)がもっとも多く、ついで「急迫保護」(19.6%)、「傷病による」(17.8%)、「貯金等の減少・喪失」(16.4%)などであった。収入や預貯金の減少・喪失はあわせて45.7%となり、開始理由の半分近くを経済的理由が占める。また、2010年でもっとも多いのは「働きによる収入の減少・喪失」(40.5%)、ついで「貯金等の減少・喪失」(27.7%)で、



「傷病による」(13.7%)などがつづく。収入の減少などの経済的理由は68.2%を占めており、その他世帯の多くが経済的理由で保護を開始していることがわかる。

保護開始世帯の保護歴をみると、かつて保護を受給したことのある「保護歴あり」の世帯の比率は2000年から5年おきに、31.1%、22.7%、17.4%と年々低下しており、近年はじめて生活保護を受給する世帯が増加している。

ついで、保護の廃止理由についても見ておこう。

2000年でもっとも多いのは「死亡」の18.9%で、ついで多いのは、「傷病治癒」(11.2%)、「失そう」(11.1%)や「働きによる収入の増加」(10.0%)など、理由は分散している。2010年でもっとも多いのは「死亡」で、31.4%にまで増加している。ついで「働きによる収入の増加」(15.3%)、「失そう」(12.6%)となる。「傷病治癒」はわずか5.8%に過ぎない。病気が治癒することなく亡くなるまで生活保護を受けている層が多く、これは生活保護受給世帯の高齢化と関連している。

また、保護廃止の主な理由は「死亡」ではあるが、第2の理由が、「傷病治癒」から「働きによる収入の増加」に移っていることに注目したい。

とくに、2010年のその他世帯をみると、保護廃止の理由でもっとも多いのは「働きによる収入の増加」(36.2%)で、ついで「失そう」(20.4%)、「死亡」(6.2%)などとなる。その他世帯における「働きによる収入の増加」や「失そう」といった理由は生活保護受給世帯全体の約2倍の比率となっており、他の世帯とは異なる理由で保護廃止となっている。

## 2) 「ホームレス」への生活保護の適用

日本において大都市部を中心に野宿者の存在が急増・可視化し、「ホームレス問題」が社会的関心を集めたのは1990年代以降のことである<sup>13)</sup>。「ホームレス」という言葉は、日本においては野宿者を意味する用語として、90年代半ば以降に行政機関やマスコミ報道を通して世間に広まった<sup>14)</sup>

従来「ホームレス」に対しては、1899年に制定された行旅病人及行旅死亡人取扱法に基づく施策や生活保護法では医療扶助のみが適用されていた。これまでは、居住地がないという理由で生活保護の受給が認められていなかったが、この10年間に、生活保護とホームレスはむすびつきを強めている。

①国が本格的に関与するにいたったのは、1999年に各省庁および地方自治体で構成する「ホームレス問題連絡会議」を設置したことに始まる。会議の結果、「ホームレス問題に対する当面の対応策」が取りまとめられた。これを受けて、厚生省に研究会が組織され、報告書「ホームレスの自立支援方策について」が2000年3月に発表された。この報告を受け、2000年4月から厚生労働省のホームレス自立支援事業が予算化された。

2002年には「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」が制定され、ホームレスの自立支援事業が開始され、全国調査が実施されることになった。

法制定後の2003年3月、厚生労働省は「ホームレスの実態に関する全国調査」を行い、ホームレスの数を2万5,296人と発表した。調査の対象は、法第2条に規定する「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」で、調査は目視によるものである。

全国調査は2007年以降毎年行われ、2010年では1万3,124人で、2012年ではさらに減少し9,576人となった。ホームレス数の減少について、厚生労働省は「生活保護が適切に受けられていることが減少している背景の一つではないか」と述べている<sup>15)</sup>(表3)

2012年でもっとも多いのは大阪府2,417人、ついで東京都2,368人、神奈川県1,509人、愛知県518人であった。これらは「ホームレス」の4大都市県ということになる。

法制定後のホームレス対策はホームレス自立支援事業、ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業)、ホームレス能力活用推進モデル事業のほか、2003年4月よりあらたにホームレス総合相談事業を創設し、事業のさらなる展開をはかった。

表3 全国ホームレス概数

	男	女	不明	合計
2003年調査	20,661	749	3,886	25,296
2007年調査	16,828	616	1,120	18,546
2008年調査	14,707	531	780	16,018
2009年調査	14,554	495	710	15,759
2010年調査	12,253	384	487	13,124
2011年調査	10,209	315	366	10,890
2012年調査	8,933	304	339	9,576

資料出所) 厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)」

2005年に、ホームレスにかぎらず生活保護受給者や低所得者などの要援護者への支援が「セーフティネット支援事業」として統合・再編され、ホームレス対策事業の具体的内容は実施要領において定められた。そして、さらに、2010年には「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」の中に組み入れられた。

また、2007年に厚生労働省はネットカフェなどで暮らす「住居喪失不安定就労者の実態に関する調査」を実施した。これは、寄せ場の日雇労働者以外の「ホームレス予備群」または「ホームレス・ボーダー層」が大量に生み出されている(しかも若年層を含めて)現実がはじめて公式に認められたことを示すものである<sup>16)</sup>

そして、その後のリーマンショックによる「派遣切り」や若年ホームレス層の登場により、ホームレス問題に劇的な変化がおり、ホームレス問題に「地殻変動が起きている」と言われている。それまでのホームレスは中高年の失業問題として理解されてきたが、ホームレス問題は20代・30代の若者を含む全年齢層しかも日雇い労働者などの旧来の不安定就労者だけでなく、日雇い派遣労働者などの新しい不安定就労者をも巻き込み広がっていき、ホームレス問題に多様化をもたらした<sup>17)</sup>

ホームレス自立支援法の成立に伴い、厚生労働省社会・援護局保護課長は

2002年に「ホームレスに対する生活保護の適用について」を通知した。「住居がないことや稼働能力があることのみ」を理由に、保護の拒否をしてはならないとの趣旨で、これは2003年通知でも確認されている<sup>18)</sup>

さらに、「ホームレス」の生活保護受給にかかわる重要な2つの保護課長通知が出されている。まず、2009年3月の「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」である。これは、現在地保護の徹底を指示した通知である。ついで、同年12月の「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」では、速やかな保護決定を指示した。これらの通知により、居住地のない「ホームレス」も現在地保護により生活保護申請が可能となり、速やかな保護開始決定に至ることができるようになった。

②ついで、ホームレスの生活保護申請と保護受給についてみよう。

新宿区福祉事務所によれば、2010年度のホームレス等の来所者は、生活福祉課1万2,984人、拠点相談事業7,674人で、合計2万658人が相談に訪れている。また、同年のホームレス等の保護開始は1,976人であったという。来所者に占める保護開始の比率は9.6%、約1割となる。また、同年の新宿区福祉事務所の保護開始数は3,545件であったから、開始件数の55.7%となり、半数を占めることになる。新宿区はホームレスの多い地域でもあるが、新宿区福祉事務所はホームレスによる保護申請の多い福祉事務所である。

新宿区の保護担当者は、ホームレスの保護申請について、2009年の保護課長の通知以降「生活保護の垣根が低くなった」との感想を述べた。また、生活保護の申請の際に、民間団体等の支援者が同行する同行申請がみられるようになり、とくに日比谷年越し派遣村(2008-2009年)以降増加していると話した。

「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査」<sup>19)</sup>は、2011年2月に全国の福祉事務所において、ホームレス状態の人々に生活保護の開始決定をしたケースの調査を報告している。以下では、この調査で、ホームレスの生活保護受給の実態をみよう。

この調査の対象となった2月の開始決定数は1,889ケースであった。「福祉

行政報告例」によると2011年2月の保護開始世帯数は2万3,020世帯であった。この月の保護開始世帯に占めるホームレスの比率をもとめると8.2%となり、全国では1割弱ということになる。新宿区福祉事務所のホームレスの保護申請がいかに多いかがわかる。

まず、性別をみると、男性88.1%、女性11.9%である。この調査では同時に2つの調査も行われた。それらは、ホームレス支援団体の支援を受けホームレスを脱した人々を対象とする「居宅・施設移行者等調査」、ホームレス支援団体名義による中間施設の入居者を対象とする「入居者調査」である。これらの2つ調査に比べて、女性の比率が相対的に高いとされている。しかし、2節でみたように、生活保護受給者の半数は女性であるから、ホームレス状態で生活保護を開始する女性は少ないということがわかる。女性は、「隠れたホームレス」となり、他のルートで生活保護に流入している<sup>20)</sup>

学歴は中卒56.8%、高卒30.8%で、中卒が6割近くを占めている。先の2つ調査に比べて学歴が一層低いことが指摘されている。

平均年齢は53.3歳で、生活保護受給世帯全体の平均年齢53.6歳に近い。また、10歳刻みでみると、55歳から65歳未満が31.6%を占める。

ホームレスで生活保護受給した世帯の世帯類型では、高齢者世帯16.9%、母子世帯2.2%、傷病者世帯24.9%、障害者世帯2.9%、その他の世帯53.2%となる。「その他世帯」の割合が半数を占めている。2010年の保護開始世帯におけるその他世帯の比率は35.5%であったから、ホームレスで生活保護を開始した世帯ではその他世帯の比率は極めて高い<sup>21)</sup>

保護申請をした場所について、保護申請地に来た理由や目的をみると、「3年以上在住」がもっとも多く24.8%、ついで、生保目的18.3%、知人在住15.3%、就業13.4%、就職目的13.0%、出身地11.4%、親族在住10.7%などである。3年以上在住といった申請地の住民であった者や出身地であるなど地縁のある者は3分の1、仕事（就業・就職活動）縁を理由とする者4分の1、親族や知人などの関係縁を理由とする者が4分の1となる。ホームレスの多く

は申請地と何らかの縁をもつが、単に生保目的が理由の者も2割ある。

生活保護制度を「ホームレス状態以前から知っていた」が26.6%でもっとも多いが、その他は「役所・福祉事務所の窓口」(25.3%)、支援団体(11.5%)、知人(7.7%)などから知ったとしている。

さらに、ホームレスが生活保護を受給する際の居住状況の変化をみよう。(表4)

保護申請時では、路上29.9%、短期居所26.9%、居宅15.6%、宿泊所等9.4%、医療施設6.6%、施設その他4.4%、刑務所等3.5%などとなる。

保護開始決定時の居住状況では、路上での現在地保護は2.3%とごくわずかとなり、居宅が34.2%でもっとも多くなる。地域のアパートなど居宅に直ちに移行した事例である。簡易宿泊所や間借りなどの不安定な居住である短期居

表4 居住状況

	保護申請時	保護開始決定時
路上(～1月)	13.8	1.2
路省(1月～1年)	8.5	0.5
路上(1年～その他)	7.6	0.6
居宅	15.6	34.2
短期居所	26.9	9.0
施設1種	2.0	9.3
施設その他	4.4	8.0
宿泊所等	9.4	21.2
医療施設	6.6	12.6
刑務所等	3.5	0.4
その他	1.6	2.9
合計	100.0%	100.0%

資料出所) 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク・  
広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会『  
広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』2011年3月

所は9.0%，医療施設利用の入院は12.6%を占めている。

また、生活保護施設等の第1種社会福祉事業の施設は9.3%，ホームレス自立支援関連施設やいわゆる法外施設は8.0%となっている。一方、宿泊所やそれに類する宿泊施設は21.2%となっており、第1種の社会福祉施設よりも第2種の宿泊所等の施設の方が大きな受け皿となっていることがわかる。

過去の生活保護受給歴は、生活保護の受給歴「有り」が34.5%となっている。また、四大都市の場合の生活保護の受給歴「有り」は44.5%にも及ぶ。報告書はこれを生活保護利用の「往還の率」と呼び、ホームレスの生活保護往還率の高さを指摘している。また、かつての野宿経験も32.3%にも及ぶ。

生活保護申請時の同行者の有無をみると、「なし」がもっとも多く67.0%である。7割近くが自分ひとりで生活保護を申請している。残りの3割は、同行者と申請している。同行者としてもっとも多いのは、「支援団体」の14.8%，ついで、「知人」4.8%，「親族」3.3%などがある。（表5）

表5 生活保護申請時の同行者の有無（複数回答）

	実数	%
なし	1,253	67.0
支援団体	276	14.8
弁護士	29	1.5
司法書士	11	0.6
親族	62	3.3
知人	89	4.8
不動産業者・大家	17	0.9
議員	42	2.2
その他	65	3.5
医療関係者	48	2.6
合計	1,892	101.1

資料出所) 表3に同じ

### 3 生活保護受給者の居住状況

#### ー生活保護受給者はどこで生活しているかー

生活保護法では、第30条で「生活扶助は、生活保護受給者の居宅において行うものとする」と規定しており、居宅保護が原則となっている。

2010年の「被保護者全国一斉調査」(10月1日現在)によれば、生活保護受給世帯は136.1万世帯であった。この調査では、保護施設入所者は対象となっていない。

生活保護法の保護施設には、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、および宿泊提供施設の5種類がある。医療保護施設のみ社会福祉法の第2種社会福祉事業で、他はすべて第1種社会福祉事業である<sup>29)</sup>

2010年の「福祉行政報告例」では、通所利用者を含む保護施設在員数は1万8,966人である。生活保護受給者195.2万人に占める保護施設の利用者は1.0%となる。生活保護受給者で保護施設に入所している人は少なく、生活保護受給者のほとんどが居宅において保護を受けているとみなしてよいであろう。それでは居宅生活を送る場所をみよう。

2010年の「被保護者全国一斉調査」は借家・借間世帯数を明らかにしている。

借家・借間世帯数は114.6万世帯であった。生活保護受給世帯(136.1万世帯)の84.2%が借家・借間に居住している。

借家・借間世帯数の内訳は、公営住宅22.9万世帯(20.0%)、その他91.7万世帯(80.0%)となる。公営住宅に居住する世帯の割合は2割である。公営住宅に入居する生活保護受給世帯は少なく、ほとんどは民間の借家・借間に居住する。

5年ごとに行われている総務省「住宅・土地統計調査」(2008年)によると、全国の公営住宅は208.9万戸であった。公営住宅に居住する生活保護受給世帯の比率を求めてみると11.0%となり、わずか1割程度ということになる。生活保護受給世帯に公営住宅の利用が進んでいない。



単純に計算すると、借家・借間以外のほぼ21.5万世帯の居住状況がわかっていない。彼らはどこで暮らしているのだろうか。2010年の「福祉行政報告例」で住宅扶助を受けている世帯は116.6万世帯で、ほぼ借家・借間世帯数に相当するので、住宅扶助の対象とならない場合を考えると、施設入所もしくは入院の場合、そして持家の場合などが考えられる。わかる範囲で検討してみよう。

まず、施設入所を考えてみる。先の2010年「被保護者全国一斉調査」では、介護施設入居者が3万8,932人いることがわかっている。加えて、障害者施設や女性施設などの福祉施設に入所している場合もあろう。そのほかに、2010年の「福祉行政報告例」でみると、入院患者が12万9,805人いることがわかる。

まだ約5万世帯が不明のままとなるが、以上が概況である。

ところで、近年生活保護受給者の居住環境として注目されているのは無料低額宿泊施設である。生活保護制度の中では、居宅として扱われている。

厚生労働省「無料低額宿泊施設等に関する実態調査」の2010年6月末時点の結果では、社会福祉法第2条の3に規定する無料低額宿泊事業を行う施設（無料低額宿泊所）は488施設で、総入所者数1万4,964人のうち生活保護受給者は1万3,790人である。また、社会福祉各法に法的位置づけのない施設（無届施設）も1,314施設あり、定員数3万2,927人のうち生活保護受給者は1万6,614人である。

両施設あわせると、無料低額宿泊施設の入所者は3万404人となる。社会福祉法第2条の3に規定する無料低額宿泊所の場合は、入所者の92.2%は生活保護受給者であるから、生活保護施設ともいえる<sup>23)</sup>（表6）

無料低額宿泊施設は「貧困ビジネス」の温床であるといわれている。

「貧困ビジネス」とは、湯浅誠の定義によれば、「貧困層をターゲットにしているかつ貧困からの脱却に資することなく、貧困を固定化するビジネス」である<sup>24)</sup>。無料低額宿泊施設は消費者金融、日雇い派遣、ゼロゼロ物件などとも

表6 無料低額宿泊所等調査

	施設数		総入所者数		内生活保護受給者	
	2009年	2010年	2009年	2010年	2009年	2010年
社会福祉法第2条第3項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設	439	488	14,089	14,964	12,894	13,790
社会福祉各法に法的位置づけのない施設	1,437	1,314	—	32,927	12,587	16,614

資料出所) 厚生労働省「住居のない生活保護受給者が入居する無料低額施設及びこれに準じた法的位置づけのない施設に関する調査結果」2011年

に貧困ビジネスの一つとされ社会問題として取り上げられることも多い。

無料低額宿泊所は、社会福祉法で定められた第2種社会福祉事業という位置づけで、「生計困難者のために、無料または低額な料金で簡易住宅を貸し付け、または宿泊所その他の施設を利用させる事業」である。

宿泊所は戦後の社会福祉事業法の時代から第2種事業の一つとして位置づけられており、「社会福祉施設等調査報告」によれば1953年は100か所程度であった。その後1970年代から減少し始め、1998年には43か所まで減少した。そして、1999年から一転増加傾向を見せ、2000年に85か所となり、2007年には233か所まで増加し、2010年は213か所となった。

社会福祉施設等調査とは別に、厚生労働省社会・援護局保護課は2006年から先の無料低額宿泊所の調査を行っており、2006年388か所、2007年398か所、2008年415か所、2009年439か所、2010年488か所となっている。

この調査の詳細な分析によれば、所管自治体別の施設数は、2009年では都道府県が300か所(61.5%)、政令指定都市が167か所(34.2%)、中核都市が21か所(4.3%)である。都道府県所管の300か所のうち173か所は東京都であり、大都市部に集中している。

こうした無料低額宿泊所の増加した背景には、「1990年代後半以降の貧困の広がり」と「ホームレスの増加」があり、無料低額宿泊所に入所していれば生活保

護の受給が比較的容易であったため、ホームレスの生活保護適用の際に、無料低額宿泊所の入所が拡大したとみられている<sup>25)</sup>

2003年7月に厚生労働省が、「居住地がないことが保護の要件に欠けるものではない」とする通達を出し、ホームレスへの生活保護適用の道を大きく開いたこと、また、東京都においては、こうしたホームレスに生活保護を決定した場合、居住地の自治体が財政負担をするのではなく、都が一定期間、財政負担を行うとするルールにしたことも大きかった<sup>26)</sup>

無料低額宿泊所は、『社会福祉法の解説』によれば、「一時的な宿泊」の場所で、宿泊料金は「無料または相当低額」であることが要件とされている<sup>27)</sup>

しかし、無料低額宿泊所に1年以上入所している人は約6割にものぼり、しかも、宿泊料金も住宅扶助基準と同額またはそれ以上の宿泊所は87.3%を占めており、無料低額宿泊所の規定とはまったく異なる実態である。

また、入所の経緯は「福祉事務所から」がもっとも多く55.4%、ついで、「業者から」が26.7%となっている。半数は福祉事務所から紹介されて入所している。とくに、東京都の場合はその傾向が強く、東京都が所管する170施設のうち、福祉事務所経由の入所者率は90.4%に及んでおり、東京都の無料低額宿泊所入所者のほとんどは福祉事務所の紹介によるものである。こうした高い入所者率の背景には、すでに指摘した生活保護における費用負担の仕組みの影響があると考えられている<sup>28)</sup>

厚生労働省の担当者も、「典型的な貧困ビジネスの温床」として無料低額宿泊所を取り上げる中で、「ホームレスを保護するために、無料低額宿泊施設に入ってもらおう対応を福祉事務所もしています。しかし、とりあえずが、なぜか半年、一年と無料低額宿泊施設にいるという状況になっているのではないかと思います」と、生活保護行政と無料低額宿泊所の結びつきを認めている<sup>29)</sup>

一方、2010年の社会福祉各法に法的位置付けのない施設（未届施設）1,314の内訳は、高齢者を対象とした施設642（うち高専賃287）（48.9%）、ホームレスを対象とした施設214（16.3%）、アルコール依存症者を対象とした施設

37 (2.8%), 薬物依存症者を対象とした施設 24 (1.8%), その他 397 (30.2%) で、半数近くが高齢者施設である。

これらの未届施設に 1 万 6,614 人の生活保護受給者が入所している。そのうち高齢者を対象とした施設に 7,277 人が入所し、43.8% を占める。ついで、ホームレスを対象とした施設に 3,320 人が入所しており、20.0% となる。未届施設は、高齢者施設またはホームレス施設ということになる。

これら未届施設の生活保護受給者のうち約 46% が介護保険法、約 8.5% が障害者自立支援法の適用を受けている。無料低額宿泊所では介護保険の利用が認められていないこともあって、無料低額宿泊所に比べると、未届施設の入所者の方が介護保険法や障害者自立支援法の適用を受けている者が多い<sup>30)</sup>。

## おわりに

本稿では、2000 年以降の生活保護について検討してきた。2000 年以降の 10 年間では、生活保護受給者数は約 2 倍に増え、戦後最高の記録を更新しつづけるなど、生活保護は大きな変動の中にあることが明らかとなった。

近年の生活保護受給者増大の要因は経済状況の影響を受けた生活困窮者の増大と考えられるが、それだけではなく 2000 年前後の生活保護政策の転換の影響がある。とくに、生活保護は 2004 年の『専門委員会報告書』の示した「利用しやすい制度」への転換に踏み切った。こうした政策転換を背景に、生活保護は居住地のない者や働く能力のある生活困窮者といったこれまでとは異なる生活保護受給者を多く受け入れることになった。こうした柔軟運用によってもたらされた生活保護受給者の増加を受け、生活保護はあらたな支援の課題をかかえることになった。

一つは、「就労支援から日常生活・社会生活支援へ」である。

就労自立一辺倒であった自立支援は、多様な支援へと舵を取らざるをえなくなった。福祉事務所とハローワークの連携による就労支援は継続され、さらに強化もされるが、それだけでは生活保護受給者の就労自立は達成されない。

就労しながら生活保護も受給する「半就労半福祉」や、就労に至る前段階である社会とのつながりをつくるための「社会的な居場所」が必要となる<sup>31)</sup>

もう一つは、相談援助（ケースワーク）のあり方である。相談援助も多様な問題をかかえた相談者への対応が求められている。大量の生活保護受給者は多様な問題をかかえ、相談に訪れる。しかし、担当者は彼らの抱えている問題に応じきれずにいる。そこで、福祉事務所においては、専門職の雇用やアウトソーシングなどの方法を用いて、大量で多様な問題をかかえた生活保護受給者への支援が試みられている。

#### 注

- 1) NHK スペシャル『ワーキングプア』取材班『ワーキングプア 日本を蝕む病』ポプラ社 2007 年、水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ放送網 2007 年
- 2) 津田光輝『生活保護－吹きすさぶ『適正化』旋風』『ジュリスト増刊 総合特集転換期の福祉問題』有斐閣 1986 年 pp. 177-181、大友信勝『公的扶助の展開』旬報社 2000 年
- 3) 星野信也「機能喪失した生活保護」『週刊社会保障』1845 号 1995 年 pp. 48-49
- 4) 副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会 1995 年 p. 296
- 5) 炭谷茂「被保護者の動向に応じた積極的な対応を」『生活と福祉』420 号 1991 年 pp. 6-9
- 6) 財務省財務総合政策研究所『財政金融統計月報』、NHK 取材班『NHK スペシャル 生活保護 3 兆円の衝撃』宝島社 2012 年
- 7) 社会保険における生活保護受給者の取り扱いには錯綜している。生活保護受給者は国民年金では適用対象であるが全額免除で、国民健康保険では適用対象外、介護保険では、65 歳以上は被保険者で、40-64 歳は医療保険未加入の場合は被保険者になることができない。（牧園清子「社会保障制度の中の被保護階層」田中滋子編『地域・家族・福祉の現在』まほろば書房 2008 年 pp. 127-139）
- 8) また、判断に困る場合には上級官庁に承認を得なければならないし、厚生労働省による施行事務監査が実施機関に対して行われており、事実上の指揮監督と変わらない実態がある。さらに、会計検査院による検査や行政監察庁による保護事務の監察なども行われている。
- 9) 改正前の福祉事務所は、人口 10 万人を目安に「福祉地区」を設置し、所管するものとするなど、設置数が規制されていた。また、現業員の数はただちに福祉事務所の業務水準に影響を与えるため、都市部は 80 ケース、郡部は 65 ケースに生活保護ケースワーカー 1 人を配置する「定数」が決められていた。

- 10) 2010年度の策定状況は東日本大震災の影響により一部自治体の取り組みを反映していないので、前年度2009年度の結果でみると、全国の福祉事務所の95.5%が1つ以上の経済的自立に関するプログラム、90.7%が日常生活自立に関するプログラムを策定している。社会生活自立に関するプログラムは23.7%と、さきの2つの領域に比べて策定する福祉事務所は少ない。(『社会援護局関係主管課長会議資料』2011年3月)
- 11) 新保美香「生活保護『自立支援プログラム』の検証－5年間の取り組みを振り返る－」『社会福祉研究』第109号2010年 pp. 2-9
- 12) 木村陽子は大都市における保護率の高まりを「生活保護の都市化」と呼んでいる。大都市とは政令市をいい、2005年度では生活保護受給者の54%が大都市、特別区、中核市に居住していた。(木村陽子「大都市財政は生活保護を担いきれるか」『都市問題研究』第60巻3号2008年 pp. 28-55)
- 13) 笠井和明『新宿ホームレス奮戦記－立ち退けど消え去らず』現代企画室1999年、青木秀男編著『場所をあけろ！ 寄せ場／ホームレスの社会学』松籟社1999年、島和博『現代日本の野宿生活者』1999年学文社など。
- 14) 平川茂『「異質な他者」とのかかわり』井上俊・船津衛編『自己と他者の社会学』有斐閣2005年 pp. 227-243
- 15) 朝日新聞2012年4月14日
- 16) 2007年調査では、住居喪失者の年齢は20代と50代の2つの集中点をもつカーブを描き、住居喪失者は若年不安定就労者を多く含んでいるとともに、ホームレス自立支援法というホームレスとは、中高年期において重なりあった存在であると指摘されている。(岩田正美『住居喪失』の多様な広がりとはホームレス問題の構図－野宿者の類型を手がかりに－』『季刊社会保障研究』45-2号2009年 pp. 94-106)
- 17) 沖野充彦「ホームレス自立支援法の10年とこれからの課題」『ホームレスと社会』5号2012年 pp. 53-62
- 18) 2001年3月2日に行われた全国自治体の生活保護担当者会議の社会・援護局保護課別添資料「ホームレスに対する基本的な生活保護の適用について」の中で、ホームレスに対する生活保護の要件については、一般世帯に対する保護の要件と同様であり、単にホームレスであることをもって保護の対象になるものではなく、また、居住地がないことや稼働能力がないことのみをもって保護の要件に欠けるものではないとの生活保護の適用の基本的な考え方が示されている。
- 19) 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク・広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会『広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』2011年3月。2011年2月1日から28日の間に全国の福祉事務所において、ホームレス状態の人々に生活保護の開始決定をしたケースのほぼ全数を対象とした調査である。
- 20) 女性は野宿をするよりも「隠れたホームレス」になりやすいことを、丸山里美は性別役割分業や福祉による保護などの社会制度から検討している。(丸山里美「ジェンダー化さ

れた排除の過程－女性ホームレスという問題』青木秀男編著『ホームレス・スタディーズ－排除と包摂のリアリティ』2010年 pp.202-232)

- 21) この他、生活保護の決定前に借金があったものの比率は31.2%で、3割の人が借金を抱えている。また、障害者手帳の所持についてみると、精神障害の手帳あり1.7%、疑いのある者7.8%（国全体での手帳所持率0.43%）、知的障害の手帳あり1.2%、疑いのある者3.9%（国全体での手帳所持率0.64%）、身体障害の手帳あり2.1%、疑いのある者3.1%（国全体での手帳所持者4.02%）、全国に比べて障害のある者が多い。また、アディクション（依存傾向）についても、アルコール2.5%、薬物2.5%、ギャンブル1.1%となっている。（特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク・広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会『前掲報告書』）
- 22) 第1種社会福祉事業の大部分は入所施設であるが、第2種社会福祉事業では通所施設が多い。また、第2種社会福祉事業は経営主体にとくに制限がなく、届け出をすればよいとされている。（社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規2001年 p.69, p.80）
- 23) 日本弁護士連合会は、現在運営されている無料宿泊所には生活保護受給者が多数生活し、実態として第1種社会福祉事業の施設であるにもかかわらず、無料宿泊所を第2種社会福祉事業の施設としていること、また、第1種社会福祉事業は都道府県知事の許可を受けなければならないが、届け出のみで経営できる第2種社会福祉事業の届け出すらなされずに経営されている「社会福祉各法に法的位置付けのない施設」に多数の生活保護受給者が入所していることを放置している点を問題としている。（日本弁護士連合会『『無料低額宿泊所』問題に関する意見書』2010年）
- 24) 湯浅誠「貧困ビジネスとは何か」『世界』783号 2008年 pp.191-197
- 25) 山田壮志郎「無料低額宿泊所の現状と生活保護行政の課題」社会福祉学53-1号2012年 pp.67-77
- 26) 鈴木亘「無料低額宿泊所問題とは何か」『ホームレスと社会』vol.2号明石書店2010年 pp.22-27
- 27) 社会福祉法令研究会『前掲書』p.96
- 28) 山田「前掲論文」pp.72-74、鈴木「前掲論文」p.24
- 東京都は、宿泊所を特別区人事・厚生事務組合が設置するタイプ（災害等による住宅困窮者等向けも含む）・公立型（9施設）、宿泊サービスのほか、複数職員を配し、特定の対象に対する支援サービスを実施しているタイプで女性支援や緊急宿泊、グループホームなどの特定機能タイプ（27施設）、一般宿泊タイプ（131施設）に分類している。特定の対象者に対する支援サービスを実施している特定機能タイプの割合は16.2%と低く、入所者の多様なニーズに応えうる支援機能の充実が今後の課題としている。（東京都『生活保護を变える東京提言～自立を支える安心の仕組み～』2007年3月 p.14）
- 29) 生沼純一「生活保護制度の現況と課題」『生活と福祉』664号2011年 pp.19-21
- 30) 無料低額宿泊所入所者のうち介護保険サービスの利用者は1.8%、障害者自立支援法の

適用を受けている人は2.7%にすぎない。(山田「前掲論文」p.73)

- 31) たとえば、東京都新宿区を拠点とする「スーパの会」の活動では、生活保護受給者がボランティアとしてサロン活動の手伝いをしたり、グループホームの施設職員として就労する機会を提供するなど、多様な支援が試みられている。(新部聖子「路上から見える地域－「スーパの会」における小さなつながりづくりの実践から－」『社会福祉研究』第110号2011年 pp.140-144)

なお、本稿は2011年度国内研究における成果の一部である。