

第1章

生活保護申請における社会資源の必要性

大阪市立大学文学部 学部生
岸本 明日香

1.1 はじめに

生活保護法の第1条（目的）には「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と定められている。つまり、生活に困窮をしている人ならばだれでも生活保護を受けることができるということである。しかし以前に比べれば改善されたものの、そもそも野宿生活を送っている人や困窮した人に生活保護という制度が知られていないことや、「生活保護受給は恥ずかしいことだ」という負のイメージが強いこともあり、生活保護を受給できるはずの人々が受給できていない現状がある。今回の調査の中で聞き取りを行った人々の中にも、制度を知らなかった人や、負のイメージを持っている人は多く、釜ヶ崎支援機構（以下、NPO 釜ヶ崎）を通じて実際に居宅保護を受給することになるまでは、自らの意思で生活保護受給を考えて、NPO 釜ヶ崎を訪れた人はあまりいなかった*1。NPO 釜ヶ崎が困窮した人々に居宅保護についての情報を知らせるという役割を果たし、NPO 釜ヶ崎を知らなければ人々は居宅保護を受けることができなかったのである。

また、生活保護の申請から保護の決定には2週間から最長で30日かかるのだが、野宿生活をしている人や困窮した人にとってその2週間という期間はとても長い期間であるはずだ。その間、人々は行政の管轄にある生活ケアセンターで生活を送る人もいるが、中にはNPO 釜ヶ崎から住居や生活費などの生活支援を居宅が決まるまで受ける人もいる。さらには、居宅保護を受けるのに必要なその後の生活拠点となる住宅探しや、居宅保護申請に関わる書類の作成に至るまでNPO 釜ヶ崎の支援は多岐に渡っている。

以上のように、生活保護、とりわけ居宅保護の申請から決定に至るまでNPO 釜ヶ崎の行っている支援は大変重要なものである。それらは行政の支援に行きつくまでや、行政の支援では不十分なものを補うものとなっており、行政と保護を受ける人々をつなぐためにもなくてはならないものと言えるのではないか。そこでこの章では、聞き取りを通してわかった、居宅保護の決定までに至るNPOによる支援の現在

*1 「これまでに生活保護を受けた経験はないそうで、『家もないし、どうせ受けられないだろうと思った』と自分で生活保護を申請しようという考えもなかったようだ」（事例8、女性、60歳代前半）。

「...しかし、生活保護を受けることに対してJさんはかなり悩んだという。『国の世話になるのは難儀やし、後ろめたい気持ちがあった』、『仕事があれば（生活保護を受けなくて済むのだけだ）』。この『仕事があれば』というJさんの言葉は、聞き取りの中で何回も聞かれた」（事例6、男性、70歳代後半）。

の状況と今後の課題について現行の法制度と照らし合わせながら考え、また、釜ヶ崎の中では確立されつつある NPO の社会的役割を社会全体に拡大させていく必要性について考えていきたい。

1.2 生活保護への窓口

まず、居宅保護に至るまでの道筋を説明しておきたい。生活保護法第 7 条は「申請保護の原則」を規定しており、生活保護は受給を求める側からの申請に基づいて開始される。NPO 釜ヶ崎が主に利用する「窓口」としては、次の 2 つがある。

1 つには西成区保健福祉センターがあり、これは他の自治体と同じく設置されている窓口である。NPO 釜ヶ崎を通じて居宅保護を受ける人の中でも、西成区の「あいりん地区」外で野宿をしていた人や西成区に居宅を構えている人はこちらに生活保護申請を行なう。保健福祉センターへの申請の場合、居宅があることが前提となるために居宅のない人は、申請の過程で居宅を決めて居宅保護を受けることになる。2006 年の大阪就労福祉居住問題調査研究会「大阪市西成区の生活保護受給現状」によれば、生活保護受給者の約半数が居宅保護開始前後に住居を決定している。NPO 釜ヶ崎による西成区保健福祉センターと、後述する市立更生相談所の使い分けについては、困窮者の状態に合わせて行なわれる。

もう 1 つの窓口としては、市立更生相談所（以下、市更相）がある。市更相は「あいりん対策」としての窓口となっているので、原則的に「あいりん地区」で居宅を持たずに生活している単身の男性からの相談を受け付け、保護を決定、実施している。市更相からの生活保護としては基本的に施設保護で、入院や居宅保護という措置もとられる。居宅保護になるケースは、例えば申請した本人が「施設での団体生活が嫌だ」といった理由で居宅保護を希望した場合などである。しかし、居宅保護を希望したときでもアルコールなどの問題によって生活が破綻すると予測された人は、施設保護になることもある。ただしそのような人でも一度施設保護が決まった後に、そのまま施設保護が半永久的に継続するとは限らず、施設入所中にアパートで宿泊訓練を行なった後に居宅保護に移行することもある。生活保護申請から決定までについては、市更相から施設保護を受ける場合には申請から即時に保護が決定され、同様に入院も即時に決定される。しかし、居宅保護の場合には保健福祉センター、市更相ともに申請から約 2 週間の期間を要する。その中でも野宿生活者が敷金有りの住居で居宅保護を希望する場合には、保護決定と同時に「窓口敷金」の支給も決定される。敷金なしの住居の場合は、申請する前に住居を決めておくことが多く、住居を構えるのに費用がかかっていると想像されるために、行政からは申請の際に 1 万円の生活費貸付が行われることもある*2。

実際に市更相の生活相談者についてのデータを見てみると以下のようなものである。市更相で生活相談をして、実際に生活保護受給決定に至るのは 1 割に満たない。市更相の職員によると、生活相談者の 6~7 割の人は法外援護に当たる、生活ケアセンターへの一時的宿泊の希望者だという。実際の生活相談後の措置を見ても割合が最も高いのは法外援護で、その割合は約 5 割にも上る*3（大阪市立更生相談所『平成 19 年度版事業統計集』）。

市更相での「窓口敷金」は平成 15 年 10 月から始まって、平成 20 年 10 月までに 1,274 件支給した。市

*2 NPO 釜ヶ崎を通じて居宅保護を受けるようになった人の中で敷金なしの住居の場合は、居宅保護申請の前段階でその後の住居を決めるようだ。

*3 市更相の『平成 19 年度版事業統計集』によれば、生活相談件数は平成 13 年から 15 年にかけて 3 万人を超えていたが、18 年には 2.2 万人まで減少している。これは居宅保護の定着率の高さが要因となっているのではないかと考えられる。

更相が敷金を支給したのは施設経由込みで 4,000~5,000 件に上る。月平均でみると 20 件前後になる。その内、NPO 釜ヶ崎からの相談者が一番多くて半分近く、次に釜ヶ崎医療連絡会議（医療連）、ふるさとの家と続く。3 割ぐらゐは相談組織もなく単独で来た人である。このように、社会での認識はともかく、釜ヶ崎においては居宅保護の申請まで困窮者をつなぐために NPO 釜ヶ崎などの支援団体が大きな役割を果たしていると言えるだろう。

1.3 居宅保護申請に至るまで

それでは実際に居宅保護の申請に至るまでの、NPO 釜ヶ崎の支援の有り様を見ていきたいと思う。今回聞き取りを行った人々の話の中で、人によって様々なプロセスを経て居宅保護に至ったという点が気になった。居宅保護を受けるようになった人でも、申請の「窓口」まで自分一人でたどり着くことはあまりないように思われた。ここでは NPO 釜ヶ崎の支援を受けた人に聞き取りをしたので当然だが、以下のケースをみると何らかの「きっかけ」によって NPO 釜ヶ崎に出会って居宅保護を受けるようになっている。

次の事例は仕事を探している中で NPO 釜ヶ崎に出会い、居宅保護が決定されたものである。

…NPO 釜ヶ崎には仕事を探すために来たということだった。その時 NPO 釜ヶ崎の方から当時、64 歳であった A さんは「年齢も年齢だから」と生活保護を勧められ、そのまま生活保護の申請を行ない、65 歳の誕生日に保護が開始された。（事例 3、男性、60 歳代後半）

…職を求めて職安に行っても若い人ばかりだった。職安に行った帰りにたまたま NPO 釜ヶ崎の何でも相談のピラを見て相談に行ってみた。そのときちょうど、NPO 釜ヶ崎スタッフや弁護士の人がいて、当時の困窮した状況を話すと生保を受けてみてはどうかと勧められた。生活保護を受けることはそれより前には考えても見なかったが、生保の条件とそのときの自分の状況がぴったりだったから勧めてもらったのだと思うと R さんは言う。（事例 5、男性、60 歳代前半）

…野宿生活をしていた、ある日 NPO 釜ヶ崎が運営しているシェルターに泊まった。そのとき、若いため、シェルターのスタッフの目にとまり、「シェルターで仕事せーへんか」と誘われ、三角公園の横にあるシェルターで働くことになった。…働く過程で耳が悪いことが発覚し、「耳悪いんやったら、（福祉を受けた方がいいわ）」と言われて福祉相談部門を紹介してもらった。それから、NPO 釜ヶ崎の福祉相談部門に通うようになった。（事例 21、男性、30 歳代前半）

このように形は違うが、求職がきっかけとなって NPO 釜ヶ崎のスタッフに出会い、居宅保護を受けることになった人もいる。仕事はやりたいと思っているものの、年齢や体調などの原因で仕事に就くのが困難になっているにも関わらず、生活保護を受けることができずにいた人々の存在がうかがえる。こうした人は「偶然」NPO 釜ヶ崎のスタッフに知り合っただけで生活保護を受けるようになったのだ。また、NPO 釜ヶ崎職員から直接声をかけられたり、誰かの紹介によって NPO 釜ヶ崎にたどり着いた人もいる。

…またこの頃 M さんは、お金があるときは簡易宿泊所（ドヤ）に泊まっていたが、お金がないときはセンター付近で野宿をしていた。ある日、NPO 釜ヶ崎スタッフから声をかけられた。「家はあるの？」、「いつ見てもあそこ（センター）に座っているから心配で」、「野宿の生活はアカンから」。スタッフの勧めもあって、J さんは今年の 4 月に居宅保護を受けることになった。（事例 6、男性、70

歳代前半)

…Yさんが生活保護の相談をしたのは、あまりはっきり覚えていないそうだがおよそ2、3年前。きっかけはYさんが路上生活をしているころ、京都から来たという中学校の先生が夜回りをしているときに声をかけてくださってNPO 釜ヶ崎を紹介してくれたそうだ。これまでに生活保護を受けた経験はないそうで、「家もないし、どうせ受けられないだろうと思った」と自分で生活保護を申請しようという考えもなかったようだ。(事例8、女性、60歳代前半)

…生活保護を受ける約2年前までは、建築関係の仕事をしていた。椎間板ヘルニアを患い、手を怪我してうまく曲げられなくなったことから、施設に入った。しかし、そこでの生活に馴染むことができず、4ヶ月弱で自主退寮した。仕事に復帰するも、また体調を崩してしまい、市更相に行った。しかし、「なぜ施設を抜け出したんだ?」と言われ帰された。その後、施設にいた頃に知り合った友人にたまたま出会い、「NPOに行ってみたら?」と勧められた。以前からNPOの存在は知っていたが、その友人の勧めもあり、NPOの職員に相談した。そして、市更相で保護が認められ今のアパートに住むこととなった。NPO以外で生活相談をしたことはない。(事例15、男性、60歳代前半)

今回の調査ではNPO 釜ヶ崎が支援を行った人々を対象に聞き取り調査を行っているために、当然、みな何らかの形でNPO 釜ヶ崎とかかわりを持っている。もちろん野宿生活から居宅保護を受けるようになった人々の中には、自ら市更相や区役所に相談し、申請を行って保護決定に至った人もいるのは事実だ。だがしかし、上記の事例から明らかなようにNPO 釜ヶ崎や他の支援組織から居宅保護を受けるようになった人も少なからずおり、NPO 釜ヶ崎などの支援が人々と居宅保護という制度をつなぐ大きな役割を果たしていると言えるだろう。

1.4 居宅保護が決定されるまでの支援状況 —生活支援—

ここでは居宅保護決定に至るまでの、行政では行うことのできないような範囲においてNPO 釜ヶ崎が行っている支援について見ていく。生活保護を申請した際に、施設保護や入院は生活相談から即時に決定される一方、居宅保護では一定の「準備期間」が必要となってくる。野宿生活を送っている人が居宅保護を受ける際に敷金有りの住居を希望する場合は、申請から保護決定までの2週間は三徳寮などの生活ケアセンターに入所してその間を待つ。また、敷金なしの福祉アパートなどで居宅保護を受ける人の場合は、申請から保護決定までの生活費の支援として行政から1万円の貸し付けが行われることもある。

しかしその間の支援について行政で行っているだけでは不十分な場合などに、NPO 釜ヶ崎が生活面を支える不足分の支援の補っていることもある。たとえば、次のような事例である。

…現在はチャレンジネット (OSAKA チャレンジネット) が用意した西成のワンルームの夫婦用の部屋で生活している。二部屋で、テレビ、クーラー、冷蔵庫、台所、風呂があり、トイレは一階にある。食費としてNPOから一日千円を貰っている。(事例8、女性、20歳代後半)

…今後については福祉相談部門でKさんの聞き取りをしたこの日に聞き取りを行ったNPO職員の方とは別の職員と確認しながら進めていくことになった。8月25日まではドヤに泊まることになっているが、その後の宿泊先も生活保護を受けられるまではNPOで何とかするとのことだった。(男

性、20歳代前半)

上記のようなケースでは、NPO 釜ヶ崎や他の支援団体によって居宅が決まるまでの住居確保や、生活費の支援が行なわれており、事情があって生活ケアセンターに入所できないような場合には保護を必要とする人の生命を守る重要な役割を担っている。

1.5 居宅保護が決定されるまでの支援状況 —手続き上の支援—

また、生活保護の申請にはさまざまな書類の提出や、困窮者の生活歴・職歴・現在の生活状況などの把握が必要となってくる。それらにあたって、事前に保護者に面接を行ったり、住民票の取り寄せ、不動産屋の紹介、住居の決定なども NPO 釜ヶ崎が支援を行っている。次の事例はそのような申請の手続き等に関わる支援の例である。

…生活保護を受けるようになった経緯について。生活保護の申請は、運動団体の F さんにやってもらった。その人と一緒に区役所へ行った。NPO 釜ヶ崎との関わりについては、NPO には住民票の取り寄せてやってもらっただけと言う。(事例 9、男性、80歳代後半)

…大阪市に部屋を借りて住んでいた。B 病院内の事務局で生活保護の申請をしてもらう。申請時期は 60 代前半。発病したのが 50 代前半で、10 年くらいは自分で医療費を払っていた。申請は病院側がすべてしてくれ、役所に出す書類も用意してくれた。「自分は同意しただけ、サインするだけ」だった。事務局に、前住んでいた所とは違う所で住む所を探すように言われた。NPO 釜ヶ崎が、ある不動産屋を紹介してくれた。(事例 16、男性、60歳代後半)

さらに、NPO 釜ヶ崎は人々が居宅保護を受けるようになってからも支援を行っていることがある。この NPO の支援が「担保」となって居宅保護が決定される場合もしばしばあるようだ。やはり、行政としては居宅保護受給者が<自立>して生活できるという条件が整って初めて、居宅保護支給を決定する*4。それは、生活保護は公金を使うということで行政としても責任があり、生活保護をかける限りは生活保護を受ける人々が安定した生活を続けていってもらうようにと考えているからだ。居宅保護を受けようとする人の中には、アルコールや薬物の問題などによって通院を続けていたり、身体に障害を持つ人や認知症の人などは介護を受けているという人もおり、金銭管理や服薬管理といった支援が必要な場合もある。金銭管理や服薬管理を行う社会資源には大阪市社会福祉協議会による「あんしんさぼーと」や、訪問看護といったものがあるが、それらが利用できない場合には NPO 釜ヶ崎の手によって金銭管理、服薬管理などの支援を継続して行うことになっている。その NPO 釜ヶ崎の支援が「担保」になることで居宅保護が決定されると言えることもある。

しかし NPO 釜ヶ崎で金銭管理や服薬管理を継続して行っていくという「担保」付きでの居宅保護受給者が増加していくと、その受け皿の NPO 釜ヶ崎も支援を続けていくには人員や予算の問題で限界があり、すべての人に十分な支援を行っていくことは困難である。

これまで見てきたのは NPO 釜ヶ崎の支援のすべてではないが、多くの支援の形があるのが分かる。これらは困窮者に対して行政が直接行っていないものや、行政と困窮者をつなぐものとして重要な支援ばかりだろう。より多くの困窮者が居宅保護によって安定した生活を送っていくためにも、NPO 釜ヶ崎のよ

*4 ここで言う<自立>とは、「野宿生活から脱却し、安定した住居での生活を送る」ことを言う。

うな行政と困窮者の間に立った組織による支援は重要だと思う。

1.6 おわりに

生活保護、その中でもとりわけ居宅保護は、野宿生活を送っていた人にとって安定した生活を継続して送るために大きな支えとなる政策である。しかし困窮した人が、そもそもその制度を知らなかったり、「自分は受けられない」というような認識を持っていれば制度を活用することはできない。また安定した生活を望むためには、その後の生活について見通したうえで保護の申請をしていく必要もある。その時に必要となってくるのが行政と保護を受ける人々をつなぐ NPO 釜ヶ崎のような組織である。当然、NPO 釜ヶ崎にも人員や予算の問題などによって現状の支援では不十分な面もあり、このような課題についても考えていかなければならないが、「釜ヶ崎」という地域では行政と民間団体の間に協力関係のある支援が進んできていることは事実といえるだろう。

一方で他の地域を考えてみると、行政と困窮した人々を結ぶ NPO 釜ヶ崎のような民間組織が「釜ヶ崎」ほど発達しているのだろうか。たとえ組織自体が存在していたとしても、その組織が社会的に広く認知されていないことで、支援を必要としている人が支援組織の存在を知らないために必要な支援を受けられないのではなかろうか。

現在話題となっているように「派遣切り」などで困窮した人々が福祉事務所に相談に行っても、緊急宿泊施設のある自治体への旅費だけを渡して何の施策も施さないといった問題や、「水際作戦」のように生活保護申請の意思を伝えても実際に申請を行うことができないまま死に至ってしまったという事件も起こっている。

2006 年北九州市で発見されたミイラ化した遺体の男性は、複数回にわたって生活保護を受けたいという意思を区役所保護課に伝えたにもかかわらず、申請を行うことすらできずに死に至ってしまった。この男性の場合、水道、電気、ガスというライフラインの停止に気づいた周囲の人が福祉事務所に働きかけたにもかかわらず、福祉事務所が必要な措置を取らなかったことによって男性の生活は改善されなかった。(尾藤廣喜, 松崎喜良, 吉永純;2004,p46)

上記にあげたような例の場合、困窮した人を支援する組織もなく、困窮者が単独で行政に支援の要請を働きかけたと思われる。もしも困窮者と行政の間に立つ NPO 組織があれば、困窮者に対する直接的な生活支援が行なわれたり、生活保護を求める行政への働きかけもより強い態度で臨むことができたかもしれない。しかし実際には、多くの地域でそのような NPO 組織は発展途中なのではないだろうか。

2008 年末から 2009 年年明けにかけて、日比谷公園にて「年越し派遣村」の活動が行なわれ、この「派遣村」から 200 人以上が生活保護申請を行うこととなり、一定の成果を上げたといえるだろう。「派遣村」についてはマスコミでも多く報道され、社会的に職を失った非正規雇用者などに対する支援の必要性がアピールされ、また困窮した人々自身もこのような支援が存在することを知ることができたのだろうと思う。一方でマスコミの報道を見る限り、このような困窮者に対する支援活動は日本社会の中ではやはり現段階で未だ「特別な活動」の域を脱しておらず、社会一般に広がっているとは言い難いことも明らかだと言えるのではないかと。

歴史的に日雇い労働者が集まる町として存続してきた「釜ヶ崎」は、時代が進むにつれて「寄せ場」機能が弱体化してきたことや労働者が高齢化してきたことによって、もともとは仕事をしながらドヤで生活してきた人々が仕事を失い、野宿生活を余儀なくされた。そのような人々に対しての支援が求められたこ

とによって、他地域とは一線を画した支援体制が組み立てられてきたといえる。NPO 釜ヶ崎では仕事や住居を失った人々に対して、行政からの委託事業を含めた「高齢者特別清掃」や「仮設一時避難所」といった就労支援や寝場所提供といった支援、さらには福祉相談や生活サポートといった事業も行政からの委託ではないものの連携がとられてきた。そして NPO 釜ヶ崎は「釜ヶ崎」地域の中である一定の役割を果たしているのではないかと問われる。

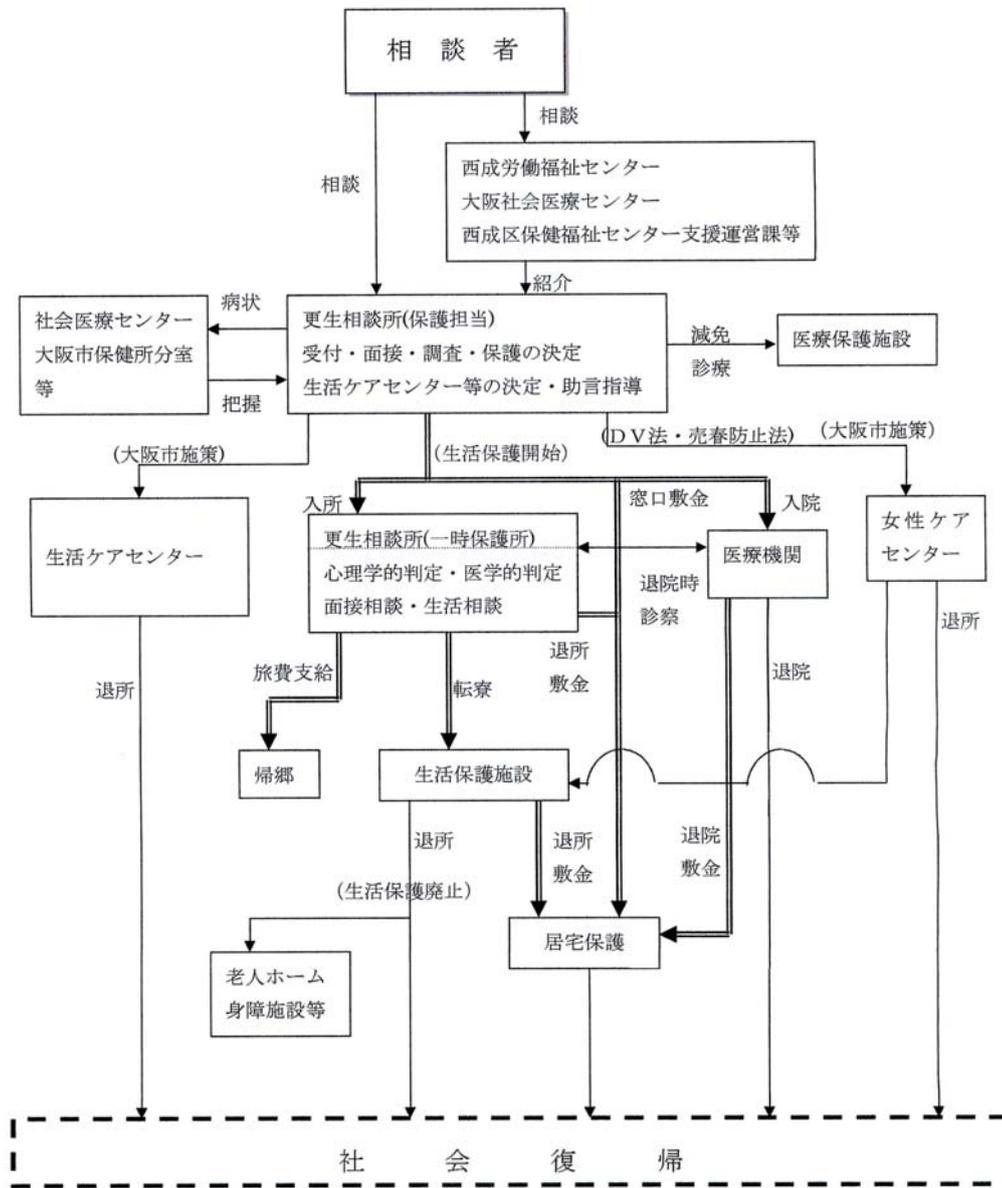
「派遣切り」や「ネットカフェ難民」といった問題が社会的に顕在化してきた現在、全国規模で安定した居住を持たない人々に対する支援が求められているのではないかと問われる。このような状況において、NPO 釜ヶ崎のような支援組織が発達し、行政と連携をとりながら行われてきた「西成モデル」とでも言うべき支援の形は、今後全国的に拡大していくことが望まれる。

参考文献

- 釜ヶ崎支援機構福祉相談部門, 2006, 『福祉相談部門事業報告<平成 17 年度>』
- 釜ヶ崎支援機構福祉相談部門, 2007, 『福祉相談部門事業報告<平成 18 年度>』
- 釜ヶ崎支援機構福祉相談部門, 2008, 『福祉相談部門事業報告<平成 19 年度>』
- 尾藤廣喜, 松崎喜良, 吉永純 編著, 2006, 『これが生活保護だ: 福祉最前線からの検証』 高菅出版
- 大阪市立更生相談所, 2005, 『平成 16 年度版事業統計集』
- 大阪市立更生相談所, 2006, 『平成 17 年度版事業統計集』
- 大阪市立更生相談所, 2007, 『平成 18 年度版事業統計集』
- 大阪市立更生相談所, 2008, 『平成 19 年度版事業統計集』
- 大阪市健康福祉局保護課・西成区保健福祉センター実施 調査設計分析: 大阪就労福祉居住問題調査研究会, 2006, 『大阪市西成区の生活保護受給の現状 (西成区生活保護受給者聞き取り調査の概要)』
- 年越し派遣村 <http://hakenmura.alt-server.org/>

参考資料

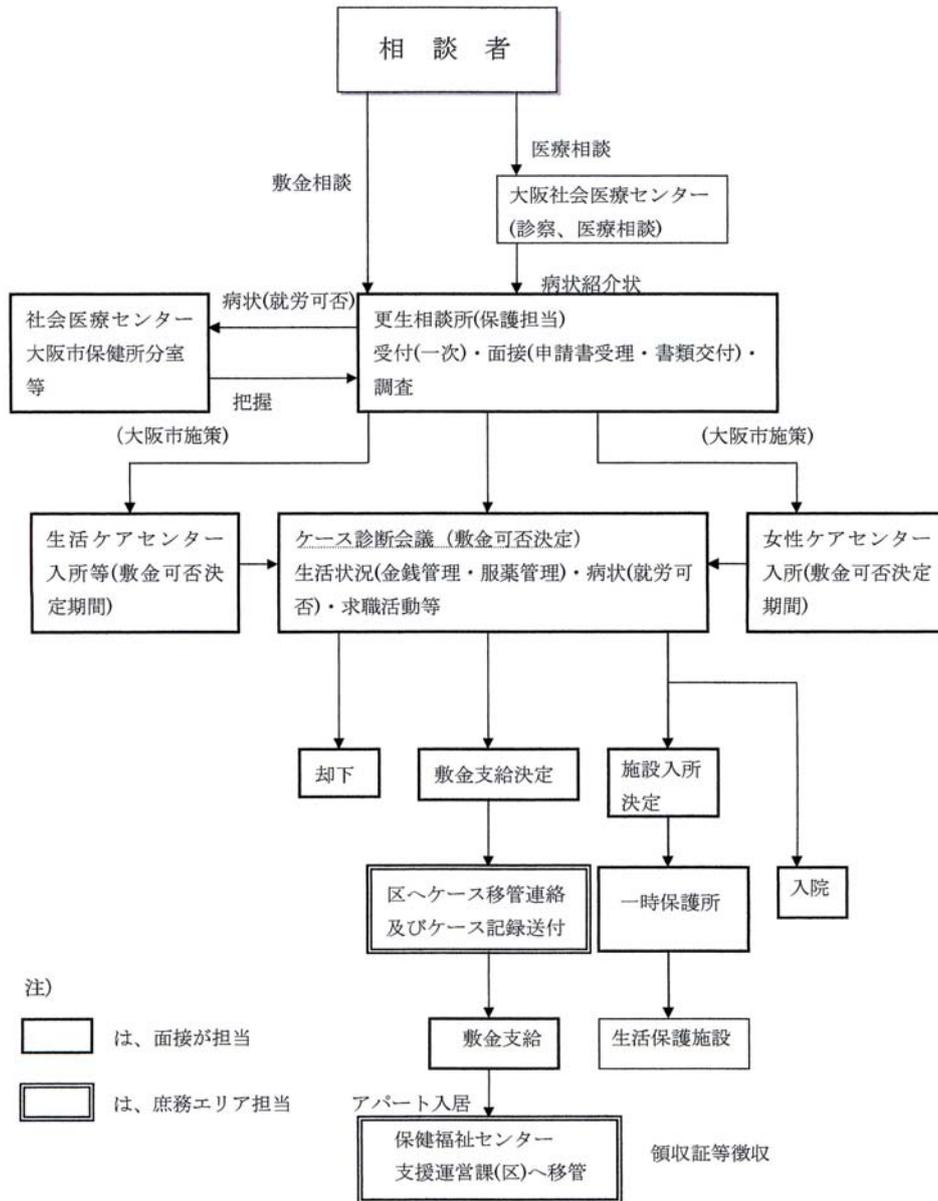
大阪市立更生相談所 生活相談措置経路



◎⇒は生活保護法による措置
 ◎「居宅保護」は居住地の保健福祉センター支援運営課が実施する

出所：大阪市立更生相談所資料

「窓口敷金」ながれ図(申請～決定)



出所：大阪市立更生相談所資料