【パネリスト発表1】

横浜市健康福祉局生活福祉部保護課指導適正化対策担当課長
三浦 元

本日は、警察政策フォーラムの場に参加機関として、自治体の立場で参加を要請されたと思う。一自治体の行政担当者の立場から、なかなか適切な意見を申し上げるのは難しいこともあるかと感じているが、時間をいただいたので、まずは、横浜市の生活保護の状況や取り組みを少し述べさせていただく。次に、この間の不正受給等防止対策の状況と取り組みの話をし、最後に今触れていただいた神奈川県生活保護不正受給等防止対策連絡会や横浜市の生活保護不正受給等防止対策検討会の開催に触れたい。今までのご発言は本当に参考になるところがあったので、持ち帰って自分の糧にしたいと思っている。横浜市の具体的な現状の報告ということでお聞きいただければと思う。

まず、横浜市の生活保護について、ご紹介させていただく。横浜市は政令指定都市で、人口が369万人、世帯159万の規模である。生活保護受給者は本年10月現在で、被保護世帯が5万865世帯、被保護人員が6万9591人である。先ほども出ていた保護率は、人数で対比すると1.88%になる。23年度の保護費の総額は1196億円で、医療費は約4割弱の状況である。本日はイントロダクションと道中先生がお話しされたことに触れるので、お手元の資料はそこに触れているのだなということで見ただければと思う。

近年の傾向として、高齢化の進展に加え、平成20年9月のリーマンショック以後、景気雇用情勢の急激な悪化による失業などで、被保護世帯数が対前年同月比で110%を超える伸びを示して急増した。平成23年度に入ってから失業率が5%から4%台半ばに低下したため、被保護世帯数の伸びは緩和し、現在は対前年同月比103%台になってきている。

リストラや解雇をはじめ失業などを理由とする保護開始が増加していることから、以前にも増して働ける能力のある人に対し、早期に就労支援を働きかけることが不可欠となっている。横浜市では就労支援を専門的に行う就労支援専門員を平成14年から各区に配置している。以前にも増して就労支援を促進しており、今年度は各区に複数、18区で計60人の就労支援専門員を配置し、年間5000人に対する支援を行なうことを目標としている。並行して、区役所の保護課が無料職業紹介所となる無料職業紹介事業を平成18年2月から実施し、求人開拓から職業斡旋までを連続的かつ一元的に行なっている。さらに最近では、一般就労にすぐには結びつかない被保護世帯の就労意欲喚起事業に取り組むとともに、就労支援以外では学習支援事業の展開などを行なっているところである。

この間の不正受給等防止策について、まず横浜市の不正受給の状況についてだが、平成23年度は1421件、22年度が1239件であった。そこから件数、金額ともに増加した。このように不正受給の金額、件数が保護費とともに伸びてきたため、先ほど申し上げた自立支援策と並んで、やはり不正受給対策に取り組むことが必要となってきた。

さて、不正受給の定義だが、先ほどの先生にも触れていただいたが、生活保護法第61条では、生活保護受給者の収入、支出その他生計の状況の届け出の義務がうたわれている。法第78条では、故意にこれを怠り、あるいは偽りの申告をした場合など不正な手段により保護を受けた場合には、保護のために用意した費用を徴収するとしている。この徴収を決定したものを不正受給と呼び、年度内に決定したものをその年度の件数、あるいは金額と掲げている。

こうした不正受給の決定は、横浜市では 18 区の保護課のケースワーカーが通常業務の中で調査、指導等に取り組んでいる。横浜市のケースワーカーは福祉職採用制度をとっている。また、査察等についても福祉職に入ったケースワーカーが査察動員となっている実施体制をとっている。現在 1 人で 80～90 世帯を担当している。保護開始の調査、決定、資産調査、収入認定、病状調査、区役所内での面接、家庭訪問、継続して保護受給する世帯のさまざまな援助や、さらには先ほどの自立支援の仕事を行なっている。

先ほど 23 年度の不正受給件数を 1421 件と申し上げたが、次に不正受給の発見の経緯について申し上げる。平成 23 年度に不正受給と決定したもののうち、6 割弱は市町村の税務台帳との突合により発見されている。4 割弱は区保護課が面接や訪問などで生活実態を把握したことに基づく課税台帳以外の調査によって発見されており、合わせて 9 割 5 分に及んでいる。

また、不正受給の内容は、全体の 6 割が就労収入の無申告や過少申告である。年金、手当、預貯金、保険金などの無申告が 2 割を超える。親も知らなかった高校生のアルバイト収入や奨学の臨時収入の申告漏れなど制度を理解しないことから来るものも多く、全体の件数の半分までは行かないが 10 万円未満のものが多い状況である。一方で、高額で悪質な事例に対しては、制度の信頼を得ていくために厳格な対応が必要だと考えている。

こうした不正受給の未然防止については、入り口の調査、保護開始時の関係先の調査をしっかりとやるのが大事だ。まず窓口の面接を詳細、丁寧に行うとともに、申請があったときには課税情報や金融機関等への照会による資産・収入調査、さらに面接や家庭訪問による生活実態調査等を行なっている。これは保護を適正に実施していくための通常業務として、ケースワーカーが行うものである。横浜市では年間で約 9500 件の新規の生活保護の申請があったが、1 件あたりの金融機関、生命保険会社など関係先調査は 30 件弱行ない、徹底を図っている。

このほか、未然防止の取り組みとしては、毎年定期的に生活保護のしおり、制度の趣旨や収入申告の義務、義務を怠った場合の罰則などを説明する『不正受給 [にならないための] ハンドブック』全世界への配布により、申告義務の徹底を図っている。図らずも不正受給となってしまった事例は、繰り返し説明を重ねることで申告義務の浸透を図っている。

また、負債や基準額を超えた高額家賃が原因で不正受給を行う事例もあるため、債務整理の支援やすみやかな転居指導など、最低生活費を割った生活をせざるを得ない原因の除去に力を入れている。そのほかケースワーカーが通常業務として行う定期的な収入申告の指導、本人の収入申告書、会社の給与証明書等の内容の審査、訪問調査活動等による生活実態の把握などの徹底が不正受給の未然防止につながると考えている。

一方、近年は高額で悪質な不正受給も見られるため、横浜市としては本年 4 月に健康福祉局保護課に指導適正化対策担当を配置して、不正受給等防止対策に取り組んでいくこととした。この中では警察を退職された方 4 名を雇用し、健康福祉局保護課に配置し、ここから要請のあった悪質な不正受給事例の告訴等の対応の支援や区保護課における暴力団対応の支援を行うこととした。

警察との連携については、昨年度途中から、区から挙げた困難事例の検討会に神奈川県警の方に参加してもらう相談会を開始している。今年度は神奈川県警とも組織的な連携が図れる体制づくりを進めてきた結果、6 月 28 日に、先ほど申し上げた神奈川県生活保護不正受給等防止対策連絡会を開催し、8 月 1 日には横浜市生活保護不正受給等防止対策検討会を開催した。6 月 28 日の連絡会は神奈川県が事務

局となり、神奈川県、川崎市、相模原市、横浜市、神奈川県警の局長級が一堂に会して開催された。この連絡会では生活保護不正受給等防止のための対策及び啓発に関することや国等への意見上申事項に関することなどについて情報交換、協議を行う規約になっている。これまでは他の自治体がどのような状況か、どのような対策を講じているかなどを話し合うことがなかったが、この会が組織されることでより連携が図れるものと考えている。

こうした警察との連携については、最終的には管轄警察署と区役所との密接な連携が図れることを狙いとしている。神奈川県の連絡会の中でも地域ごとの組織作りがうたわれたため、横浜市においては、8月1日に横浜市内の18区保護課と管轄警察署が一堂に会する横浜市生活保護不正受給等防止対策検討会を開催したところである。この検討会は悪質な不正受給への対応や暴力団員対応などを検討事項として、最終的には各保護課と管轄警察署との必要な連絡が円滑に図られることを狙いとして、今後の現場での事例検討等がスムーズに行われるよう双方の窓口担当者の顔合わせを兼ねた会議とした。

私からの報告は以上である。

【パネリスト発表2】

首都大学東京都市教養学部法学系教授 星 周一郎

今ご紹介いただいたとおり、私の専門は必ずしも生活保護関係ではない。別の文脈で詐欺罪とそれに類似した罰則との関係について調査したことがあり、生活保護の不正受給罪はその一環で調べたに過ぎない。それはともかくとして、どちらかという無理屈の話でつまらないかもしれないが、若干ご報告させていただく。

私の資料は1枚だけ、そっけない表のものをお配りした。「生活保護法違反事件受理・処理人員」というものである。これは関係するところで紹介させていただく。

私からは生活保護について、適正で違法のない生活保護支給の重要性を否定するつもりもないが、他方で不正受給が許されない行為であり、時には犯罪を構成する行為であることも、あまりにも当然のことである。一つには、原資が国庫、税金であるので、不適切な使い方は許されないということもある。それ以上に、後段でお話するが、生活保護の公正さの担保の問題がある。不正な手段で人より多く、あるいは受給資格がないのに受けることは当然許容されるはずがない。それが最近問題とされており、行政の取組みがなされているのは、横浜市、大阪府警のご発表のとおりである。

私は刑事法が専門であるので、刑事司法の観点に着目したい。大阪府警の取組みに関してもすべて詳細に知っているわけではないが、先ほどご紹介いただいた2~3件の例はすべて刑法の詐欺罪による立件になっていたかと思う。ご承知のとおり、刑法第246条「人を欺いて財物を交付させた者は、10年以下の懲役に処する」による詐欺罪の立件が非常に多くなっているかと思う。さらに、貧困ビジネス的なものは組織的詐欺罪と構成要件は変わらないが、組織で行った場合に法定刑が加重される。このような例で処罰した例も最近は出てきている。

ただ、現実には刑法上の詐欺罪以外に、本日横内所長の資料にもあるが、生活保護法には85条で不正受保護罪で別個の罰則が設けられている。「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者は3年以下の懲役、または30万円以下の罰金に処する。」。そこに「ただし、刑法に正条があるときは、刑法による」という謎の規定が置かれている。この生活保護法自体、刑法に正条があるとき、多くの場合詐欺罪だが、詐欺罪で立件できるときは詐欺罪によることを認めている。現実の事案も詐欺罪での立件が圧倒的に多い。それでも、なぜこのような特別法上の罰則規定が設けられているのかというのは私のもともとの問題関心であった。

無理屈の面で言うと、若干の相違点はある。一つは「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」が実行行為になるが、ここで言う不正な手段の典型が、人をだます、刑法上の欺罔（ぎもう）行為であることは間違いないが、それだけには限られない。例えば、暴力団であることをちらつかせて担当者を畏怖させて法決定させる、あるいは刑法上の詐欺罪では財物の交付に向けた欺罔が必要になるが、単なる事実との齟齬も認識して行えば不実の手段になるというように、刑法では捕捉し得ないものを把握している。原則としては、個人の法益を保護する詐欺罪に対して、不正受保護罪というのは国家の財産を保護する罪なのだから、理論的に違うのだという説明も可能かと思う。

ただ、それ以上に実際に重要だと思われるのは、現行の生活保護法ができたときに現在の罰則も同時に規定されたのだが、その際の立案担当者の解説によると、規範的なメッセージということである。「85条は、生活保護法において最も多く予想されるところの違法な行為であり、これを行政犯として刑罰を

科することを規定したものである。これをもって、正当には保護を受けることができないのにこれを受けた者を処罰して、真に保護を必要とする者を十分に保護するという生活保護法の最大の目的の達成を側面から企図したものである」。要するに、不正受給は許されないし、それは悪質であれば処罰することだが、それ自体が最終目標ではない。それによって公平・適正な生活保護法の運営を企図したものだとの説明がなされている。

それは絵空事なのか。戦前からの経緯もあるのかもしれないし、また社会保障法分野の議論を見ると、福祉国家は社会保障に多く労力を割かなければいけないので不正受給を処罰するのは福祉弾圧なのだ、とのスタンスで議論するものが多い。ただ、NHKの小林記者からも、現在の生活保護の不正受給等に対するバッシングの大きな要素は不公平感と不信感があるのではないかと、との指摘があった。不公平感というのは、働くよりも生活保護を受けたほうが楽な生活ができてしまう。これは価値判断の問題で、妥当か不当かという問題はあろうかと思うが、違法か適法かということであれば、別に制度で認められている以上は適法であるので、ここは刑罰の対象ではない。

もう一方で、戦後最大の受給額は長引く不況によるものであることを多くの方は理解しているはずだが、押し上げているのはそれだけではないはずだという不信感はどうしてもぬぐえない。正当には保護を受けることができない者を、少なくとも一般の印象では処罰していない、取り締まりが十分になされていないのであれば、それが生活保護制度に対する不信感につながっていると言えるのではないかと。横内所長のご概念図で、不適切な支給の中に不正な受給があり、その中に不正受給事犯があった。それは処罰すべきであると言えるかと思う。

実際に生活保護法の第85条を使ってどれくらい立件したかという統計が、私の用意した資料である。1桁の年が圧倒的に多い。ほとんど空文化しているとまでは言わないが、ほとんど使われていない条文になっているのは一目瞭然である。昭和26年に現在の法律ができてからの起訴件数を全部合わせても3桁いかない。これが何を意味しているのか。一つには、謙抑的な適用がされているのかもしれない。逆に、不適正な受給にとどまらず、不正受給事犯だと判断して捜査すれば、刑法上の詐欺罪に当たってしまうのかもしれない。「刑法に正条があれば刑法による」との規定からも詐欺罪になる。

では、これは存在価値のない罰則規定なのか。実は、補助金や給付金〔の不正受給〕は生活保護にかかわらず、いろいろある。適用例が一番多いと私自身が判断しているのは、補助金適正化法の補助金の不正受交付罪だ。最近では牛肉の買い取り事件〔BSE対策事業で行なわれた国産牛肉買い取り事業を悪用し、食肉卸業者が輸入牛肉を国産牛肉と偽り補助金を詐取した事件〕でかなり大きな事案があった。残念ながらわれわれ大学の教員でも、科研費を不正に受給したことで立件されてしまう人がいる。これは1件当たりの額が多いこともあって、わりと積極的な適用がなされている。それによって補助金を不適切に使ってはいけないという規範的なメッセージは十分果たされているのではないかと。そうすると不正受保護罪も適正な制度運営のため、保護申請の担保として果たすべき役割が大きいのではないかと。

先ほど横浜市では入り口で詳細な調査を行った上で法決定を行なっているとの話があったが、現実には大阪のような数になってくると、すべてができていくのかという疑問もある。先ほど本人の戸籍確認ができないまま法決定していた事案も紹介されていた。ここには情報の非対称がある。保護申請を受けた側は十分な情報を知り得ない。保護される側は当然自分のことだから十分な情報を知っている。情報が両者においてバランスがとれていないが、そこは性善説で行かざるを得ない。全部詳細な調査をしてから決定するので半年待て、では本当に困ってしまう人が多数出てくるのも片方の事実である。適正な申

請をするのは制度の大前提であり、制度の根幹にかかわる問題である。それを担保することに、必ずしも財物の交付に向けた欺罔が立件できなくても、不正な手段を用いれば処罰するという第 85 条の処罰規定は十分存在意義があると考えている。

また、道中先生の話であえて消したところを掘り起こすようで申し訳ないが、徴税比率で 5 割の額が生活保護に使われている。税金の不適切な使い方に関する犯罪、脱税と近い罪質も場合によっては持ってきているのではないかと。

小林記者からはどこまで実効性があるのかという指摘があったが、大阪府警の発表でもあったように、調査体制、権限強化を今後考えていかなければいけない場合に、どこまでイコールかという問題はあるかと思うが、いわば国税の租税犯罪については、罰則があるから独自の調査体制を用意する、という話に多少なりとも近づいていくところがあるのではないかと。そうであれば、3 年以下の懲役が妥当であるかどうかも含めて、処罰規定の存在意義をもう少し見直してみる必要もあるのではないかと考えている。

非常に抽象的で雑駁な話ではあるが、私からの問題提起は以上とさせていただきたい。

【パネリスト発表3】

警察庁刑事局捜査第二課特殊詐欺対策室長 原田義久

私自身は現在特殊詐欺対策室に所属している。これは今問題になっている振り込め詐欺あるいはそれに類似した詐欺の対応をしている部署である。そうしたもののの中に本日のテーマである生活保護絡みの話、不正受給が入ってくるわけではないが、これまでの捜査第2課、暴力団対策に従事してきた経験を踏まえて、若干お話しさせていただこうと思う。

このたびのフォーラムには都道府県警察において、知能犯捜査を担当する捜査第2課、あるいは暴力団犯罪の捜査を担当する組織犯罪対策部門も多くおいでになっていると聞き及んでいる。不正受給事犯は知能犯捜査あるいは暴力団捜査部門をはじめとして、多くの部門にわたっている。これは先ほど大阪府警察からも発表があったとおりである。

いろいろ話題はあるが、時間に限りがあるので、必ずしも網羅的にはならないが、警察の不正受給事件への姿勢、あるいは取り組みについてご紹介していく。資料に沿って、近年の検挙状況、警察による不正受給の取り締まり、警察等における暴力団対策にかかる取り組み、また都道府県警察における取り組み、この順番でご説明する。

まず、近年の検挙状況についてである。検挙件数の推移をお示しした上で事例のご紹介をする。画面〔次頁掲載〕に表示されているのは、警察が検挙した事件数である。各都道府県警察からの報告に基づいて警察庁で集計した事件数である。本日のご説明では、不正受給等事件は生活保護に限らず雇用保険、健康保険、介護保険、労災、労災保険、診療報酬、年金等の不正受給に係る事件も含めて載せていることをあらかじめお断りしておく。

	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年 上半期
不正受給等事件	126	188	199	103
うち生活保護 の不正受給	48	64	66	53

検挙件数は平成21年から24年上半期（今年の6月まで）の数字をお示ししてある。事件数全体で右肩上がりになっている。その中で生活保護の不正受給を見ると、やはり右肩上がりになっている。24年上半期だけで既に53件となっている。この右肩上がりの背景、理由については、先ほどの大阪府警察からの基調講演にもあったように、社会の各種セーフティネットに対する国民の信頼を揺るがす事件が相次いだこと、社会の関心が高まり、事件が顕在化してきたこと、あるいは暴力団の資金源対策としての取り組みに注力してまいったことなどが挙げられる。とりわけ平成24年、本年に入ってから当課、警察庁捜査第2課としても、こうした不正の追及を強化するよう都道府県警察に対して指導しているところである。

例えば21年における不正受給等事件全体の被害総額は19億円を超えていた。24年の上半期、生活保護の不正受給は53件と申したが、この中では被害総額は6900万円である。また、後述するが、生活保護の不正受給事件の過半数は暴力団絡みである。個別具体の事件を見ても、複数年にかけて数百万円をだまし取っていた事件が多々見られる。こうした事件の検挙に力を注いできた結果がお示しした数字に表れているとご理解いただければと思う。

統計だけでは不正受給事件がどのようなものかイメージがいまひとつ掴みにくいと思うので、検挙の事例をご紹介します。いずれも実際の検挙である。

一つ目は典型的な手口である他人に成り済ますケースである。一つ目の事例は、実在する他人に成り

済ますもの。二つ目の事例は架空の人物に成り済ますもの。架空の人物に成り済ますことができるのかと思われるかもしれないが、実際にある。時間がないので、残念ながら割愛する。

次に、重複受給のケースもある。少々複雑に見えるが、実際は単純である。登場人物は2人。兄弟で関係する市町村はA市とB市の二つである。弟がA市に住んでいて、A市から生活保護を受給している。これに関して兄がB市から生活保護をだましとった。兄のほうが、弟はB市に住んでいるからB市からの生活保護が必要だと装う。兄は、弟がA市から生活保護を受けていることを隠し、弟に成り代わって、弟の生活保護をB市に申請し、B市から生活保護を受給した。代理の申請が許されるのか、もしくはA市とB市で情報共有あるいは連絡を取り合えば防げたのではないかとと思われるかもしれないが、実際にこういうものも発生する。

最後は典型的なもので、実際の収入や稼働実態を隠すケースである。一つ目の事例は、暴力団員である被疑者が収入を隠したもの。二つ目の事例は、離婚調停に伴う解決金等の存在を隠したものである。

こうした不正受給事件の実態を踏まえて、警察庁では次のように取り組みを進めている。最初に意義を確認しておきたい。警察庁は各都道府県警察に対して、不正に対する追及を進めるよう話している。その際には、一つには「社会保障制度等を悪用し、実際は十分な収入や資産等があるなど受給資格を有してないにもかかわらず、虚偽の申請を行なって公金を詐取するものである」というものである。詐取と言うのがよいか、不正に受給すると言うのがよいかは星先生から一言おありかもしれないが、こうした悪質なものである。また、「こうした不正に対して厳正に対処することで、悪しき風潮の蔓延に歯止めをかけ、社会の公正を確保する」ことを考えている。

この意義を踏まえて、警察は不正の所在・実態の把握をする。また、不正の取り締まりをする。必要な捜査力を早急に投入し、立件に向けて所要の捜査を遅滞なく推進する。各種法令を適用して積極的に検挙を図る。それから、警察部内はもとより、関係他機関との連携を強化し、暴力団等反社会的勢力が介入していることが少なくないことにも配慮する、こういったことを取り組みとして掲げている。

不正受給にはいろいろな類型があることは先ほど申し上げた。私は何年かこのような仕事をしているが、もともとは個人単位でやっているものが多かったように思う。昔は暴力団等が、自分たちが不正に受給するためのノウハウ——と言うと語弊があるかもしれないが——を共有し、それぞれが不正な受給をしていた。それもだましとるような、犯罪に当たるような形でやっているものがあつた。これを何とかせねばならないと考えておつたことがあつた。

ほかに貧困ビジネスという話もあつたが、古典的にはむしろ相対的に所得が低い人からいかにしてお金を巻き上げるか、あるいは利用して儲けるかというものがあつた。労働派遣法違反で検挙していた。ほかにも、そうした人々が多く住んでいる地域において賭博場を開帳するものもあつた。そうしたものが数年前から、受給を受けられる方を組織的に集めて、そこから収益を上げるスタイルが出てきたと感じたことはある。

私自身は数年前から捜査の現場を離れて別な仕事にしているので[現場の実情をつぶさに知っているわけではないが]、実際の都道府県警察で取り締まりしていたときには、どうも様子がおかしいと感じたこともある。また、警察庁において、各都道府県警察から来る事件の報告を読んでいる中でも、なぜこれだけ大きな額の不正があるのかと感じさせられたこともある。制度は大変意義のあるものと思うが、こうしたものが放置される、逆手にとって悪用するやからが跋扈すると、制度に対する信頼が失われるのではないかと考えたこともある。この通達[平成24年6月・各都道府県警察への通達]は、「経済を

めぐる不正の追及の強化について」というタイトルである。この起案は私がしたわけではないが、このような問題意識は警察庁においても共有されていたと考えている。

いま若干雑感めいたものを申し上げたが、反社会的勢力の介入に言及した。これについては、警察においては、厚生労働省あるいは市町村等関係機関と協力して、暴力団対策の文脈でも取り組みを行うことにしている。警察の観点からすると、暴力団員による生活保護の不正受給を防止することが暴力団対策上有益ということもある。

先ほど検挙事件の推移をご覧いただいた際に触れたが、生活保護費の不正受給を見ると、過半数が暴力団にかかわるものという統計もある。不正受給した生活保護費が暴力団の資金源になってしまうと、制度的にも制度の趣旨にも反するものであり、暴力団に対する面でも問題がある。この取り締まりを徹底することを考え、またその必要も統計上は裏付けられている。厚生労働省あるいは市町村においても、こうした背景を踏

(件数)		
	申請却下	保護廃止
21年	334	127
22年	421	122
23年	441	135

まえて、警察と連携、協力いただき、暴力団員による申請の却下、保護の廃止の取り組みをさせていただいている。画面にある表でもこのような取り組みが脈々と行なわれている状況をご理解いただけるのではないかと。先ほどご紹介した幾つかの事件を見ても、暴力団が介入した事件は詐欺が多い。ほかにも脅迫や、星先生の話にあった、畏怖させるようなものもあるのが実際である。

不正受給の取り締まり、あるいは暴力団対策の取り組みを簡単にご説明してきたが、冒頭申し上げたように、不正受給と言っても、外国人が絡むもの、消費者としての住民が絡むもの等いろいろな部門に共通する。このような問題に取り組んでいる代表として、先ほど基調講演があった大阪府警察の例が挙げられる。大阪府警察は、警務部中心となって、各部門が横断的な取り組みを促している。また、大阪市警察部を活用しながら市町村との連携にも力を入れていることが特徴的である。これは生活保護の受給割合が全国平均、あるいは他の都道府県との比較においてもかなり高いことを踏まえた取り組みであろう。

各都道府県警察においても、それぞれの実態に則した取り組みを行なっている。その例は先ほど横浜市の三浦課長からもお話があったが、神奈川県警察でも、神奈川県の実態に即した取り組みを行なうに際しては、横浜であれば横浜市の実態に応じて、といった形で取り組んでいる。

現在もそれぞれの都道府県警察においてそれぞれの実情に応じた取り組みを順次やっている。また、警察庁としても、優れたものとして紹介すべき各地の取り組み、あるいは、このようにやっていったらよいのではないかとといった情報提供、指導をしている。もとより警察全体の責務として、取り締まりの意義は申し上げたように社会の公正を確保することであるので、警察に寄せられる期待に応えられるよう引き続き不正の追及について、意を用いていく必要があると考えている。私からは以上である。

【ディスカッション（討論）】

横内 残りの時間が1時間になったので、幾つかの論点を絞りたいと思う。不正受給事犯そのものの問題と貧困ビジネスの問題の二つに分けたい。不正受給事犯については先ほど来大阪、横浜市の取り組み、特に行政と警察の連携の話があったが、現場での取り組みのご感想も含めて、道中教授と小林記者からコメントをいただきたい。

道中 私は大変考えさせられた。公安、治安的な意味から生活保護の役割は非常に大きい。生活保護の目的は過少評価してはならないと反射的に感じた。確かに不正受給はあってはならないことだ。そして、警察の方々には大変ご尽力を賜っている。これは現場も襟を正して対処する方向に間違いはない。

現場については、ケースワーカーの方が中心になっているが、ここが非常に弱体化している。残念ながら、不正受給事案は今後どんどん増加することが懸念される。冒頭お話ししたように、働ける〔けれども受給する〕層は随分増えてきている。実態を把握して、フェース・ツー・フェースで向かい合って相談関係をつなげる中で不正を未然に防止する体制が基本だと思うが、その辺が弱体化している。自治体の体制が追いついていかないことが非常に危惧される。

小林（和） 大阪で対策本部ができたときに私が一番印象的だったのは、ケースワーカーの方がすごく喜んだことだ。なぜかという、ケースワーカーは受給者の調査について、厳しい姿勢で臨みたくない。それは就労支援や生活支援、いわゆる福祉の立場で入ってきている人が多いからである。そのような人が不正受給を疑っても、なかなか調査もしたくない。したくないと言えば語弊があるが、本来の自分たちの気持ちとは違うところがある。それが、あやしいということで役所を通じてすぐに警察等に連絡が行くことになったとき、彼らは心理的な負担が大幅に減った。それが一つである。

また、貧困ビジネスを洗い出す意味でも大変意味があったと思う。彼らも馬鹿ではないので、同じ役所に何回も繰り返しやるということはそれほどしなくなった。今日はAという区役所、次はBという区役所と隙間を縫って行っていた。窓口の人も、あやしいとは思っても、2〜3件だから〔確証がない〕と思っていたのが、情報が対策本部に吸い上げられることによって、自分たちの疑惑が少し明らかになる。本部ができて、現場の負担が減ったということが私の実感であった。

横内 先ほどの基調講演でもあったように、今後も不正受給は構造的にまだまだ増えていく可能性もある。その中で、現場の実施体制が弱い。それが警察に来てしまってもということもあるかと思う。取り締まりももちろんだが、特に未然防止の点で、さらに連携が力を発揮していけばよいと思う。予防の観点での連携について、大阪は2年間取り組まれているが、小林管理官はどうお考えか。

小林（洋） 実施機関自身に相当の温度差があることは感じる。一生懸命やっている自治体もあれば、一生懸命やっていないと言い切れないが、そこまで取り組みを強化していない自治体はあろうかと思う。まずはそういったところを取り組んでいただきたい。ケースワーカーが相当負担を感じておられるので、自治体がしっかりと取り組みをすることによって、ケースワーカーの負担も減っていくのではないかな。

例えば、労働局の離職者の給付事業に関して、申請時に不正受給に関してしっかりと説明することによって警察への相談が大幅に減った事例がある。行政自身がしっかりと取り組みを示していただきたい。

横内 横浜市はまだ今年立ち上げたばかりの連携の枠組みなので、実際の成果はこれからかもしれない

が、警察との連携の部分で今後の課題として感じていることは何かあるだろうか。

三浦 まず、自治体の取り組みはしていかなければいけないことだと思っている。連絡会と横浜市の検討会でいろいろ感じたところでは、誤解のないようにと思うが、一言で言えば、重なる部分も多いが、お互いに立場が違うことを認識することが必要だ、ということだ。生活保護行政の趣旨や実態といった大きなことではなくて、取り扱いとかそういうことが現場では理解されず、誤解や不信感を生じてしまって、お互いのやりとりが円滑に進まないことは実際にあるかと思う。逆に、警察の立場から見ても同じことが言えるのではないかと思っている。もう一つ、警察と福祉事務所が行動原理やできること、できないことについて、お互いによく理解されていない。

同じ話になるが、個別ケースが出たときは、お互いができることを最大限かつ柔軟にやるべく緊密に連携するための仕組みができていない。あまり簡単に言うてはいけませんが、やはり双方のコミュニケーションをとっていくことが大事だ。それもあって、私どもは今年、そういう形をとったと思っている。現状、いろいろやれるとはここでは言えないが、まずは今年1回開催して、来年、また神奈川県全体の連絡会を開催していくのが課題である。その前に、横浜市の内部では検討会は1回やったが、連絡会へ向けて検討会を開催し、18区からいろいろな話を吸い上げて、臨みたい。

検討会をやったところ、各区個々にはもちろん温度差があるが、前よりもやりとりができるようになった。自分が担当しているから言うわけではないが、そういったことは実際にある。個別のケースについては、ケース・バイ・ケースなので、18区を束ねるところが一律に、「この区でできたのだから、あなたのところもこうやってみたら」と言うことはなかなか言えないが、積み重ねが少しずつできているかと思う。

最初のほうで誤解を招くようなことも申し上げたかもしれないが、連携ということを考えている。

横内 大阪では府警本部に横断的な組織を立ち上げて、そこで一元的にやっていく。一方で、神奈川県はむしろ区レベルの小さい窓口を作ってやっていく。それぞれやり方は違うし、原田室長からあったように、それぞれの府県の実情においてやっていくものだと思うが、両者の連携はこの問題について非常に重要であることは間違いない。そういった意味で本日の2府県の取り組みは参考になったのではないかと思う。

二つの問題点と取り締まりについては、先ほど星教授から生活保護の不正受保護罪と詐欺罪の関係のお話があった。特に、不正受保護罪はほとんど適用がないとのお話があった。大変興味深い分析をいただいたが、実務の観点から、この問題について原田室長、コメントがあればお願いしたい。

原田 星先生のお話を、なるほどと思って伺っていた。ただ、実務的な観点の話になるかと思うが、警察として不正を追及しようということだと考えると、立件価値、あるいは悪性の高いものに着眼していくところはあろうかと思う。また、そういうものであるがゆえに情報が入ってきやすいこともあろうかと思う。その観点で見えていくと、かなりの部分は詐欺になる可能性が高い。大阪府警察から見るといかがだろうか。

法定刑を見ても、生活保護法違反になると3年以下、あるいは30万円以下の刑になっていて、詐欺に比べるとだいぶ低い。その悪質性に見合った処断を考えて捜査すると、詐欺になる蓋然性は高いと考える。

一方で、生活保護法違反、生活保護法の第85条は[立件]数は少ないとの話があったが、要らないのかということと必ずしもそうではないのだろう。規範的なメッセージの点でも意義はあると思うが、実務

的に見ると、詐欺で立てるとすれば、ご案内の方が多と思うが、欺罔し、錯誤に陥らせ、それによって財物を交付させることが必要だ。それぞれ因果関係を持って、ステップを踏んでいかないといけない。

だが、実際に違法な不正受給が行われている状態で見えていくと、必ずしも錯誤がびたつとはまるだろうかということもある。畏怖させるような事例もあるとの話もあったが、きれいに詐欺の構成要件に当てはまる錯誤があったのだろうか、欺罔というのは本当なのだろうか、ということが出ないとも限らない。実際に生活保護法違反で検挙しているものの中にはそのようなものもある。あるいは、これが本当に錯誤に陥らせるようなものか、というものもないわけではないが、いろいろ見ると、詐欺としてピタリと当てはまるほど悪質、巧妙にやっているものもある一方で、悪質は悪質だが当てはまらないものもある。少ないとはいえ、実際の検挙例があるので、生活保護法において、その他の法令においてもこのような条文の書き方をして、不正な受給に対する罰則を置くこと自体には意義があるのだろうと思っている。

横内 星教授、実務の観点からのコメントに対して、さらに改めてあればお願いしたい。

星 特にはない。起訴価値の高いものは結局詐欺になってしまうということで、結果として宙ぶらりんな条文になっているというのはそのとおりだと思う。

原田 ただ、本当に法定刑の違いで、だましたものには当てはまらないが本当にこれでよいのかという議論はあり得るのだろうと思う。ただ、今の法制でいけば、このような形になるということなのだろう。

横内 今の話とは直接関係ないが、フロアの敬愛大学国際学部こども学科のヤハギ様からのご質問で、大阪府警の中国人夫婦の事件で、「在留資格について伺えないか」とのことだが。

小林（洋） これは定住者だった。中国残留孤児の子どもの配偶者であった。中国籍の定住者である。

横内 この点については、対象となる外国人が適法に日本に滞在し、活動に制限を受けない永住、定住等の在留資格を有する外国人ということなので、大阪もそういうことだと思われる。

もう一つの問題点として冒頭でも申し上げたが、この問題を議論すると、必ず両極端な意見になりやすい。特に不正受給対策を強化することについて、受給者全体へのバッシングではないか、あるいは不正受給者は受給者全体から見ればごく一部で、むしろ受給すべき人が受給できていない漏給対策のほうが重要ではないかという指摘がよくある。もちろん漏給はあってはいけない。一方で、出すべき人でない人に出すことは濫給と言うが、漏給も濫給もどちらもないのが理想である。そういうシステムの在り方を目指すべきではないかと思うが、どうしても何かあると、ものすごくそちらに振れるような気もする。このあたりについては、道中先生はどうお考えになるだろうか。

道中 生活保護は、やはり貧困の認識が振り子のように大きく左右に揺れ動くものだ。[不正受給の問題が大きくなった] 反動で右側に振れると、一つ間違えば、餓死事件 [2007年、北九州市で生活保護を打ち切られた受給者が餓死した事件] というようなことも起こる。この事件は皆さんも記憶にあると思う。厳しく徹底的にやって窓口からみんな追い払うと、繰り返し、繰り返し北九州事案が出てくる。

本来生活保護を受けるべき人が受けられない。福祉事務所の敷居が非常に高くなる。行きづらい。現に生活保護を受けている方も非常に肩身が狭い。現物給付という方法論をとると、子どもさんはつらい思いもされるだろう。プライバシーの面もある。人間の尊厳はどうなるのかという面もある。

常に左右に大きく揺れ動くということなので、福祉事務所としては、できるだけ認識を共有化し、バランスをとっていく制度運営が要求されていると考えている。

横内 非常に両極端ということについて、実際の福祉の現場の立場で、三浦課長、いかがか。

三浦 道中先生がおっしゃられたとおり、トータルでバランスのある対応が必要である。受けるべきでない人が受けられない処置をすると同時に、受けることができる人がきちんと受けられる対応が必要である。言葉で言うのは簡単だが、それを留意するのがわれわれ福祉行政のやっていくことだと思う。

ただ、私どもは1歩か2歩かわからないが、不正受給対策を進めるときに、そこにわれわれの力を全部注いでしまい、通常きちんとやらねばならないことができなくなってはいけなく考えている。円滑に保護費を支給するところも考えてやっていきたい。道中先生のおっしゃったとおりで、不正受給対策に取り組むのであれば、微妙な舵取りにも気をつけながらやっていきたいと思っている。

横内 不正受給対策の最後に、制度的な話にもかかわるが、現在厚生労働省の生活支援戦略の中で、生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会を立ち上げて検討し、9月に主な論点が公表されている。まだ案であるが、不正受給対策として、福祉事務所の調査権限の強化、警察への告訴等の目安の基準の策定、生活保護費の罰則の引き上げなどのメニューが出ている。このような国の構想について、本日の議論も踏まえてコメントをいただきたい。幾つか論点があるが、全体的なところで道中先生、いかがだろうか。

道中 このような改革論議は決して間違っているわけではない。ただ、実施する福祉事務所には三つの看板がある。福祉事務所は経済給付だけではない。自立を助長するということで、一つの看板は、迅速性である。赤ちゃんのミルク代がなければ、ただちに措置しないといけない。二つ目は、何と言ってもアウトリーチ、直接性である。申請があれば、つぶさに家庭訪問を行い、施設へ行き、病院へ行って病状を把握する。家庭の状況、誰がどこでどんな生活をしているかを現場へ行って実態把握することが大事である。三つ目は、何と言っても専門性である。人間関係をとりながら、側面的な支援をし、何とかご自分で頑張って自立できるように支援する。そこにはケースワーカーがいる。

このような迅速性、直接性、専門性の三つの体制整備を図らなければ、例えば医療扶助がと言っても、ケースワーカーはものすごく忙しい。しかも、実際はパートタイマーの人が医療を担当されているので、横断的に内容を精査することはとても無理である。

所長からして76%は兼務である。福祉事務所長に専念できない。全国の福祉事務所長はライン職の部長であったりするから、議会対策、予算といったことで非常に忙しい。現場が動いているので、福祉事務所に張りつくわけにいかない。失礼な言い方だが、ほとんどが片手間にされている。

そのほかにも、退職者不補充がある。専門性もどんどん落ちていき、悪く言えば、ケースワーカーは素人集団である。そこまで大変な状況になっている。まして、質も落ちている。経験年数も落ちている。3年未満が大半だ。この仕事はなかなか学校卒業してすぐにできるものでもない。状況を嗅覚でかぎ分けていくにも経験が要る。それが、行政職なのでコロコロ変わって、ジョブローテーションする。そのような状況で体制の整備は大事だと思う。

横内 先ほど小林記者の講演の中で、行政のほうの調査権限は限界があるという話があったが、今回強化ということも盛り込まれている。福祉事務所の調査の限界の観点からいかがか。

小林(和) 道中先生が言われたように、まさに現場で限界が来ていると思う。先ほどのバッシングの話と絡むが、なぜ生活保護に関して議論が揺れ動くかというのは、やはり生活保護には本当にさまざまな人たちが入ってきていて、それぞれケースが全然ばらばらだからだ。それに対してケースワーカーはまず支援から入っていく。そこで不正なものが見落とされたりする。貧困ビジネスは見落としから入っ

てくるわけなので、そこがクローズアップされるとバッシングが舞い上がってしまう。本来受給すべき人たちにまで批判が行ってしまうことになっている。

もちろん調査権限を強化するのは大切だとは思いますが、それよりも自立支援や生活支援と調査する部署をしっかりと分けて、独立させてやっていかないと、現場だけでやるのは難しいと思う。

横内 告訴の目安になる基準は、警察の問題ではなくて、自治体側が主体的に策定するというので、これ自体は悪いことではないと思うが、原田室長はいかがお考えか。

原田 おっしゃるように、厚生労働省あるいは自治体においてお考えいただくことになる部分だろう。警察としては、告訴や告発を受理する、しないという観点での話になるかと思う。端的に言うと、要件が整っているかに尽きる。告訴の場合は告訴権の問題があるかどうか。告訴・告発で共通するところは、犯罪と思われている事実を示していただく。こういう事実がある、これについて処罰を求めたいというお話をいただくことになる。

基準を作るとすると、問題は、何をもって犯罪とお考えになるかということもあると思うが、処罰を求める部分について、制度の趣旨等々を踏まえて、何が刑事罰を求めるほどに悪いものであるかということをお考えになるか、ということになると思う。ただ、そこまで行くと、行政機関として、これが告訴・告発に値すると考える基準になるので、警察のほうからこうだと申し上げるものではないと思う。

横内 警察の立場ではまさにそういうことだと思う。ただ、ある市では、これだけ不正受給があるのに1件も告訴をしたことがないという最近の報道を見ると、少なくとも自治体側の目安があると違うのではないか。受理するかどうかは警察の判断だが、メリットはあるのではないかと思う。いずれにしてもこれも案の段階である。

罰則の引き上げについては星先生も言及されていたが、どのくらい引き上げるのかというものはまだ出ていないようだが、同じような法令との比較の上で検討していると報告書にはある。星先生からコメントをいただけるだろうか。

星 一方で生活保護法の第85条が使いづらいというのは、原田室長から、3年以下の法定刑になっている中で、起訴価値のあるものがちゃんと捕捉できるのかというご指摘があった。他方で、これはいろいろな複雑な経緯があって、話すとき長くなってしまうのだが、補助金等適正化法の不正受交付罪については、大阪の牛肉の不正の事案では、国から受けたお金が、補助金等適正化法の補助金に当たる部分については先に不正受交付罪の適用を考えて、当たらない部分については詐欺罪の適用を考える。主従が逆転になっている。これはいろいろな立法の経緯があって、生活保護法よりかなり強い規定という言い方がいいのかどうかかわからないが、そういう存在になっている。少なくともそういった性格のものにすることは検討に値するのではないか。

補助金等適正化法の不正受交付罪は5年以下である。当時、本当は10年にしたかったのがいろいろ反対を食らって5年に引き下げられてしまった。当時の租税犯罪の法定刑の上限が5年だったので5年になったという経緯がある。現在、租税犯罪は原則10年に上がったので、こちらもいずれ変わるのではないかと考えている。

詐欺と対等の、という言い方は変だが、比肩し得るような罰則にする。それが調査権限の強化の担保にもなることも十分考えられるのではないか。

横内 次は制度に関して、聖マリアンナ医科大学のワダ様から、おそらく医師のお立場からだと思うが、「就労が可能かどうかの意見書を求められたときに、就労可能と考えても、それを伝えると本人とトラ

ブルになるので、これは行政で行うべきではないのか」という意見である。それから、「生活保護者の医療費も包括制にできないか」。これは制度にかかわることなので、そういう意見があったというご紹介にとどめたいと思う。

残り時間も30分となったので、貧困ビジネスの問題に移ることとする。これについては、特に先ほど小林記者から大変生々しい実態の話もあったところである。貧困者を食い物にし、また税金も吸い上げているので非常に問題もあるのだが、一方で、イントロダクションでもご説明したように、それで生活保護を受給している受給自体は適正だということもあるので、貧困ビジネスそのものに対して取り締まりなり、対策は難しい点がある。

これについては、大阪などではアパートなどに囲い込む形態が多いと聞いたが、社会福祉法に基づく無料低額宿泊所というものがある。これは知事に届け出をして、生活に困窮した方に泊まってもらう施設である。無料低額宿泊所は関西よりも関東近辺に多いという話も聞くが、そのような施設での貧困ビジネスはないのだろうか。一方で、住むところがない人に宿泊できる場所を提供すること自体は大変意義のあることなので、そもそも貧困ビジネスなのか、困窮者のためにしていることなのかどうか。

一つは、全国的な実態はどうなのかということ、もう一つは、貧困ビジネスの悪質性を見極めについて、お話を伺えればと思う。

道中 私の資料に新聞記事〔神戸新聞 2012年2月15日「高齢者向け賃貸住宅 目立つ生活保護受給者」〕があるのでご覧いただきたい。これは尼崎の事案で、高齢者向けの賃貸住宅の話である。届け出をする形ではなくても、単なる不動産業をしているという形で幅広く弱者を対象にした金儲けがある。届け出をするようなスタイルのものは、届け出を受理する前に現場を見に行き、「この居住面積に窓もないし、お湯もわかせないところなのになぜ4万2000円なのか。もう少しちゃんと健康で文化的な住居であればともかく、実勢価格が合わない」と、入り口の段階で適正化誘導ができる。

現実に入っておられるような方から申請が上がれば、対象者に「転居しなさい」と文書を渡す。27条〔保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる〕に基づいて、転居の指導指示をする。最低生活費が最低生活になっていないような使われ方をされているので、それは転居しましょうということになってしまう。文書の指導指示の流れになるので、それに従ってもらうことになる。

フローチャートも見ていただければと思うが、例えば、働いている人が働かない場合には8番「稼働阻害要因がない非稼働ケースの指導指示」になる。保護を受けておられる方に対しては、いろいろな指導指示ができる。それは処遇の先行行為に入る処分ではない。「転居しなさい」との転居指導指示に従わなければ、すぐ廃止をするような処分性はない。しかし、稼働能力があるにもかかわらず働かないことになると、それは処分の先行行為としての指導指示という大物が出てくる。幾ばくかは現行法の中で対処できる法整備は現在できている。

横内 三浦課長、この問題は特に関西のほうで目立つのだが、このような施設は関東、横浜市にもあると思うが、いかがだろうか。

三浦 私どもの周りで貧困ビジネスという形で大きく取り上げられることはあまりない。率直に言って、どうとらえるかが難しい。警察の立場からも、どうアプローチされているのか、取り締まられていくのか。非常に困難なところがあるという印象だ。

横浜市でも、被保護者か、保護が必要となる者、主にホームレスのような方をもともと劣悪で安いア

パートに入居させる団体がある。この間、厚生労働省からは社会福祉各法に法的位置づけのない施設に該当した場合には指導、という話はあるが、それに当たらなければ、あくまでも一般の賃貸物件なので、私どもがアプローチするのが難しいのが現状だ。もちろんそのようなものだとは認識しているが、それにとどまっているということだ。

アパートで食事の提供をするものについては、議員立法で整備していこうとしているが、立法されない中で続いてきている。どのような内容になるかわからないが、少しでも役に立つものであれば、立法されることに期待している。

横内 この問題については、立法の話もあったが、なかなか難しい面はあるのかもしれない。これは受給者のことではなく、あくまでもその背後のビジネスをやっている者の問題なので、もう少し踏み込んだ対策ができないのか。その点での新たな立法なり、行政的な規制の必要性も十分検討が必要ではないか。

あるいは、貧困ビジネスそのものはなかなか犯罪にならないが、犯罪化する可能性はないだろうか。さらに踏み込んだ行政的制度の創設なり、犯罪化の可能性について、どなたでも結構なので、コメントをいただけないだろうか。

小林（和） 先ほど、これは貧困ビジネス、これは貧困ビジネスとかなり量を挙げたが、本当に貧困ビジネスなのかどうか見極めるのは非常に大変だった。例えば道で倒れている人間をNPOが病院に運び、病院が「すぐさま入院したほうがいい」と言う。外見的な事実はいい話だが、それが貧困ビジネスを手助けする病院かどうかを見極めるのは、そこに行けば必ず同じようなことが繰り返されているとか、背後に反社会的勢力がかかっていると証言があるとか、現場を目撃したりすることが必要で、その裏をとるのはすごく苦勞した。

それは犯罪かと言われると、実際問題として犯罪ではない。だが、どこかしらで法令に違反しているケースがあると思う。医師法、薬事法、介護保険法といった別の犯罪の適用も考えられるだろう。吸い上げる行為自体を対象とすることも必要なのではないかと感じている。

横内 小林記者がおっしゃったとおり、これが暴力団かどうかを別にしても、組織としてこれだけ税金を吸い上げているビジネスが存在すること自体が、現行法の中で何らかの違法行為であることは十分あり得る。今日は実態がかなり明らかになったのではないか。今後警察もこのような着眼を持って、貧困ビジネスを見ていく必要があると強く感じている。

フロアのOBのカナガワ様から、貧困ビジネスのご質問を紹介する。病院のずさんな診療がまかり通っていることに対して、「現在コンピューターなどが発達している中で、請求内容を系統的にチェックすれば、こういった不自然な事案は簡単にあぶり出すことができるのではないか。これについては何らかの対策ができるのではないか」というご質問である。道中先生、お答えいただけるだろうか。

道中 ご質問の趣旨はそのとおりだ。今は厚労省もレセプトの縦覧点検という形で、過去の毎月のレセプトを同時に点検するようなシステムを導入している。これが医療費の削減につながっている。厚労省は最重要課題として取り上げている。

もう一つ、医療については少し安い薬が出ている。ロイヤリティが切れた後発の医薬品を積極的に使う。国は現行の23%を30%あたりに引き上げて使おうとしている。ただ、これはご本人の同意が前提である。医者もいい薬を使いたいのが本音だ。その説明をきちんとしていく必要がある。

このような枝葉の論議はともかくとして、もっと根っこの問題としては、医療に関しては予防的な概

念が生活保護には導入されていないということだ。もう1点は、医療機関と患者はハッピー・ハッピーの関係にある。患者は、いくら受診しても自己負担がかからない。医療機関は来れば来るほど儲かるシステムになっている。そこに牽制作用が働いていない。そこを機能的にきちんとしなければ、来れば、「ああ、いらっしゃい。大丈夫ですか。また明日いらっしゃい」となってしまう。出来高払いなのだから。このような関係を考えていくことも大事ではないだろうか。

横内 最後に、総括的なご質問をいただいたので、ご紹介する。立正大学のコミヤ様から、「保護受給層に若者(稼働年齢層)が入ってきたのは大問題ではないか。景気の低迷以上に、若者が働きたくない、働かなくてもよいという考えがあるのではないか。このような若者を今後どうしたらよいのか」というものだ。道中先生と小林記者にお答えいただきたいということで来ているので、よろしくお願ひしたい。

道中 こういったお話はたくさんある。図表でお示ししたように、稼働年齢層がどんと入ってきている。保護の様相はこれまでとガラッと変わってくる。今般のように、若者も1年も就職が決まらない時代に入った。そうすると、頑張ろうと思っている若者もだんだんインセンティブが下がってしまう。モラルハザードを起こしているのではないか。ご年配の方で、20歳や30代そこらで生活保護を受けるようでは日本はどうなっているのかと憤りを感じておられる方が多いが、実はそういったエビデンスはない。

私の知っている限り、20歳で保護を受給されている方はそれなりの理由がある。一生懸命頑張っておられる。それは私の資料29ページ以降のデータを見ていただいたらわかる。これは本当に厳しい状況にある。多くの方々は中卒、もしくは高校中退の学歴のハンディがあったり、親戚縁者からの

		A市調査 2007 調査N=106	B市調査 2008調査N=214	C市調査 2010 調査N=104
①低位学歴	中卒 高校中退 小 計	41(38.7) 29(27.4) 70(66.0)	75(35.0) 47(22.0) 122(57.0)	20(19.2) 31(29.8) 51(49.0)
②早婚による10代出産ママ		28(26.4)	55(25.7)	22(21.2)
③結婚(法律婚)によらない出産		—	55(25.7)	32(30.8)
④婚姻によらない同棲婚		—	—	45(43.3)
⑤ 出身家庭での離死別経歴等 不安定な家族の世代間連鎖 再婚(施設・母子寮・里親等成育歴)		—	—	79(76.0) 不明 7(6.7) 19(12.6)
⑥保護受給履歴		51(48.1)		34(32.7)
⑦保護の世代間継承		43(40.6)		36(34.6)
⑧ドメスティック・バイオレンス(DV)		—		22(21.2)
⑨児童虐待		—		14(13.5)
⑩精神疾患の罹患率		—	72(33.6) 全疾病131(61.2)	37(35.6) 全疾病59(56.7)

支援を全く受けられないとか、全く天涯孤独であったり、ソーシャルスキルを学習されていない。日常のことがなかなかできない方々が非常に多いと。生活保護の受給層の特徴をデータで示している。世間一般の多くの方は、20歳、30代でなぜ保護を受けているのかと思われていると思うが、保護をお受けになる方はそういった特徴がある。

ただ、長引くと就労インセンティブは下がる。これは随分と楽だな、稼ぐよりもこれだけお金を貰えるのだったら、保護を受けたほうが良いということで、「貧困の罠」にかかって、そこからなかなか脱却できなくなることがある。現在国も脱却インセンティブを高めるための制度設計を練り直している最中である。何とか働ける人は働く形で、特に企業戦士のようにはいかないが、半就労、半福祉、あるいはトライアル雇用、あるいは職業訓練でスキルアップする。3カ月は清掃の仕事でトライアルしていくとか、そういった新たな受け皿も非常に台紙だと考えている。

小林(和) 私も現場を回って、囲い込まれたと見られる人たちにも会っている。例えば、人とのコミュニケーションができないとか、金銭管理ができないとか、確かに社会的生活を送るのに何らかの障害があるのではないかとさせる人たちはすごく多いと思う。

それは下流思考という問題もあると思うが、生活保護を受けて半年もすると全く働く気がなくなる人はすごく多い。ここは大変問題だと思う。

一方で、最近は若者のホームレスが増えている。この間も1人取材した。家に帰ることができなくて寝泊まりしているが、住み込みの仕事、日雇いの飯場の仕事に行ったら、逆にお金をとられて帰ってきたりしている。あまりにもひどいことだ。生活保護を受けたらどうかと言っても、「受けたくない。自分で働きたい」と言う。このような若者もいるので、個人個人で非常にばらばらだと思う。

唯一共通しているのは生活保護を受けて、長期化すると抜け出せなくなるのが一つ。もう一つは、貧困ビジネス等で搾取されている生活、家にずっと閉じこもりの生活は、生活保護法の1条、3条の最低限の文化的な生活は絶対満たしていないことで、怒りを感じている。

横内 そろそろ時間なので、最後に、登壇者全員に一言ずつコメントなり感想をいただきたい。

道中 やはり、制度を維持するためには、不正受給は決して許してはいけないと思う。本来必要な人が必要な保護を受けられるように、早く福祉事務所に来られて、早くトランポリンのように立ち直っていただくことが一番の目的だろうと考えている。

小林（和） いろいろ厳しいことを言っているが、私はバッシング論者ではない。むしろ生活保護自体はしっかりしたほうが良いと考えている。そのためにも不正というもの、少なくとも業として名乗っている貧困ビジネスはこの業界から立ち退いてもらうことが大切だと感じている。

小林（洋） 実施機関に対しては、非常に厳しいことを申し上げたが、実際実施機関と警察との相互の理解は非常に大切だと思っている。実施機関においても、不正受給事犯対策に取り組んでいただき、お互い、警察と共通の目的を持って取り組んでいくことが大事ではないか。

本日は大阪市に対して非常に厳しい話をしたが、少し大阪市の話をさせていただくと、本年1~8月の生活保護の受給者はほとんど横ばいであった。プラスマイナスで見ると、130人の0.08%の状況である。全国的には2.2%の増加がある中で、横ばいだからいいわけではないが、大阪市の取り組みが数字に出ていると感じている。

三浦 今日自分のやっていることだけをしゃべったようで、お役に立てなかったかもしれないが、不正受給対策の必要な事案について、今年1歩、2歩進めた神奈川県警さんとの連携を今後どうやって一つ一つ積み上げていくかが課題だ。同時に、不正受給対策は通常の業務の中でやれることを自分でどのくらいやっていかれるかが大事だと改めて感じた。そういった意味では、私どもの自治体の組織全体をレベルアップすると同時に、自立支援をどうしていくかが問題だ。ケースワーカーが自立支援でケースにかかわっていくことが不正受給を防止するところにもつながるのではないか。

私は、業務の中では18区の監査もやっている。そんなに厳しい監査をやっていないが、監査という手法で区の実施体制やケースワーカーへの投げかけ、呼びかけをしていくことが大事だと思うので、今後もやっていきたいと思う。

星 先ほどから罰則の適用をもっと積極的にすべきだとか、法定刑を上げろとか話したので、福祉関係の方からすると、なんて危険な思想の持ち主だと思われたかもしれない。そういうところもひょっとしたらあるのかもしれないが、私自身、意図するのは、個別の不正受給者が出たときに必罰をしろということではなく、バランスを持った対策ということである。

一つアナロジーとして考えているのは、税金の世界での話である。少しでも申告漏れがあればすべて罰則かということではなくて、修正申告等に対応するものと、悪質であれば刑罰に至るといった行政的

な措置とがあり、場合によって刑罰のバランスをとって対応している。そして、それなりの組織を持っている。こういったことをイメージしている。

最終的には税金という制度がなければ、国が成り立っていかないからそうになっているわけだが、生活保護も全く同じであって、本来受けるべき人が適正に受ける。それを側面から支えるために刑罰の役割を考え直すべきではないかということが私の趣旨である。

原田 本日のお話を伺い、大変勉強になった。こういうことを申し上げるのは恥ずかしいが、道中教授の話をお伺い、制度に対する理解はやはりそうであるかと。この制度がいかにも有用であり、また重要であるかということを感じさせられた。そうであるがゆえに、われわれとしては、こうした大切な制度の趣旨を没却するような悪性の高い犯罪に対しては、真摯に取り締まっていかなければならないと思っている。今日は大阪府警察からお話しいただいたが、それぞれ都道府県警察の実情に応じた対策を講じていくことに取り組んでいる。

それに際して、三浦課長からもお話があったように、それぞれの立場からのものの見方がやはり大事であろう。あくまでも悪性というものを考えていくに際して、この制度がどのようなものであるかを踏まえなければならない。実際に制度を運用しておられる自治体のご担当の方々がどのような観点でご覧になっているか、その運用がどのように行なわれているか、どのような問題意識を持っておやりになっているか、このようなことまで理解しながら進めていくことが必要であろう。このような点からも関係機関相互の連携は非常に重要なことだと思った。

星教授からの学問的なお話は、やはりそうであるかと思いつつ伺った。私は、犯罪ということで問題が生じていることについて、どう取締りをしていったらよいか考える立場だが、いろいろな立場からいろいろな議論がなされ、国民にとって大切な制度がしっかりと運用されていけばよろしいのではないかと。

横内 貴重なご講演、パネルディスカッションにおける活発なご議論をいただき、大変充実したフォーラムとなったのではないかと感謝している。最後に私から、このパネルディスカッションのまとめになるかどうかかわからないが、一言述べさせていただきます、閉会の挨拶にかえさせていただきます。

本日の各講演、パネルディスカッションを通じて、限られた時間ではあるが、不正受給事犯、あるいは貧困ビジネスの問題の実態と課題がある程度浮き彫りになったのではないかと考えている。冒頭でも触れたが、不正受給という言葉は人によっていろいろなイメージでとらえられがちだが、まずは生活保護の趣旨、制度の正確な理解に基づいて、同じ共通の土俵の上に立って、それぞれの立場を尊重しながら考えることが非常に重要だと感じたところである。

生活保護制度の趣旨を踏みにじるような事案、これを金づるとして食べ物にすることは、一般の生活保護受給者なり、この制度自体をおとしめるものであり、社会の不信感、公平感を損なうものである。最終的には制度そのものが成り立たなくなれば、本当に保護を受けないとならない人が気の毒なことになる。そうならないためにも、悪質な不正受給、貧困ビジネス事犯をきっちりと遮断していく。保護を受ける国民の権利、全国民の制度への安心感を守ることが目的であろう。

そのためには、制度を所管する行政機関、運用する自治体で真に保護する人は保護し、不正については主体的にきっちりとした対応をしていただく。一方、警察としては、生活保護行政の趣旨を十分に理解した上で、未然防止のために行政との実効的な情報交換をしていく。取り組みを促進、支援する意味からも、犯罪として立件すべき悪性のあるものを検挙という形で対応して、社会に警鐘を鳴らしていく。また、反社会的勢力、暴力団等の関係の関与があるものは不正を暴いて、ビジネスモデルを解体して資

金源を断っていく姿勢が必要ではないか。

本日のフォーラムがこのような観点での行政、取締り側、一般国民の皆様の共通認識の形成にいささかなりとも資するものであれば幸いである。

〈以上〉