

## 第1章

# ＜警察政策フォーラム＞ 不正受給事犯・「貧困ビジネス」の 実態と対策

## <警察政策フォーラム>

### 不正受給事犯・「貧困ビジネス」の実態と対策

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成24年11月28日、(財)社会安全研究財団との共催、(公財)公共政策調査会、警察政策学会、(一財)警察大学校学友会の後援により、グランドアーク半蔵門(東京都千代田区)において、警察政策フォーラム「不正受給事犯・『貧困ビジネス』の実態と対策」を開催した。

近年、生活保護や年金等の社会保障制度や国の補助金制度等を悪用する不正受給事犯が顕著であり、いわゆる「貧困ビジネス」として暴力団等が組織的に敢行し、資金源としている例も見られる。このような事犯は、正当な受給者に対する言われなき偏見を惹起し、また利用された受給者の貧困からの立ち直りを妨げるばかりか、国民の負担する税を財源として国民の安心感の根底を支えている社会保障・公的給付制度に対する国民の信頼を崩壊させ、ひいては治安や社会の持続的な不安定要因となりかねない。一方、これらの事犯の取締り・防止策は、国民の生存権等の侵害との誹りを受けることのないよう、制度の趣旨等を十分に踏まえ、実施機関との連携を密にして行うことが必要である。

今回のフォーラムは、上記の点を踏まえ、この種事犯の実情や問題点、社会経済的影響等について、警察の関係部門のみならず関係行政機関や研究者等が認識を共有した上で、多角的な観点から対策について検討し、国民に向けて発信することを目的として開催されたものである。

本フォーラムでは、冒頭の横内泉警察政策研究センター所長による開会挨拶及びイントロダクション(生活保護制度の概要説明、「不正受給」等の概念整理等)の後、有識者3名による基調講演が行われた。講演者及び講演タイトルは次のとおりである。

- 道中隆氏(関西国際大学教育学部教育福祉学科教授)  
「不正受給事犯・『貧困ビジネス』と社会経済的影響」
- 小林和樹氏(NHK首都圏放送センター記者、NHKスペシャル「生活保護3兆円の衝撃」担当者)  
「生活保護不正受給・『貧困ビジネス』の実態と対策」
- 小林洋一氏(大阪府警察本部警務部警務課犯罪対策室 抑止・防犯・治安対策担当管理官)  
「大阪府警察における不正受給事犯対策本部の取組について」

また、基調講演後のパネルディスカッション(討論)においては、横内所長がコーディネーターを務め、上記の基調講演者のほか、三浦元氏(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)、星周一郎氏(首都大学東京都市教養学部法学系教授)、原田義久氏(警察庁刑事局捜査第二課特殊詐欺対策室長)により、不正受給・『貧困ビジネス』対策の在り方について活発な議論が行われ、盛会のうちに終了した。

本フォーラムには、大学研究者、企業関係者、報道機関、関係機関、警察関係者等、約200名が出席した。

## [開会挨拶]

警察政策研究センター所長 横内 泉

横内 警察政策研究センターでは、警察のシンクタンクとして警察政策フォーラムを年に数回開催し、今後の警察政策の展開に資する場を設けているが、今回は「不正受給事犯・『貧困ビジネス』の実態と対策」をテーマとした。

たびたび報道されているとおり、近年生活保護受給者が急激に増加しており、年間の生活保護費の総額は3兆7千億円に達している。これに伴い、虚偽の申請を行い、保護費を詐取する事犯が相次いで発覚し、社会的な問題となっており、また生活保護受給者など貧困層の拡大につけ込み、いわば生活保護費等の上前をはねる貧困ビジネスと言われるものも目立ってきている。そして、これらの事犯に暴力団等の反社会的勢力が組織的に関与し、資金源にしている例も見られる。

こうした不正受給事犯や貧困ビジネスが拡大していけば、正当な受給者に対するいわれなき偏見を助長し、また利用された受給者の貧困からの立ち直りを妨げるばかりでなく、国民の不公平感や社会保障、公的給付制度に対する不信感を増大させ、制度そのものの根幹を揺るがす事態にもなりかねない。ひいては、治安や社会の不安定要因にもなりかねないところである。これからの事犯の取締りや防止にあたっては、国民の生存権の侵害との誹りを受けることのないよう、制度の趣旨等を十分に踏まえ、法の実施機関との連携を密に行なうことが不可欠である。

本フォーラムは、この種事犯の実情や問題点、社会経済的影響について、警察の各部門のみならず、関係行政機関や研究者等が認識を共有した上で、多角的な観点から対策について検討を行い、発信していこうというものである。このため、本日は関西国際大学教育学部の道中隆教授、NHK 首都圏放送センターの小林和樹記者、大阪府警察本部警務部警務課犯罪対策室の小林洋一管理官を基調講演者としてお迎えした。

道中教授はケースワーカーのご経験があり、現在は大学で社会保障論等について、教鞭を執るかたわら、厚生労働省の社会保障審議会、生活保護基準部会等の委員をお務めであり、本日は不正受給の社会経済的影響などについてお話をいただく。

また、小林記者は坂田記念ジャーナリズム賞を受賞したNHKスペシャル「生活保護3兆円の衝撃」の取材を担当され、また住居、医療、介護などさまざまな分野における貧困ビジネスの取材を長くされている。本日は不正受給や貧困ビジネスの実態、諸対策の現状についてお話を賜る。

さらに、小林管理官からは、大阪府警の不正受給事犯対策本部の指揮官として、大阪における不正受給事犯の取締りや防止策につき、まさに現場の観点をダイレクトにお伝えいただけるものと思っている。

このほか、パネルディスカッションにおいては、横浜市健康福祉局生活福祉部保護課の三浦元指導適正化対策担当課長、星周一郎首都大学東京都市教養学部法学系教授、原田義久警察庁刑事局捜査第二課特殊詐欺対策室長をパネリストとしてお迎えしており、それぞれ自治体の福祉の現場、刑事政策・刑事法学、そして捜査を担当する立場から多面的なお話を賜ることができるものと思っている。

このように多様な経歴の講演者、パネリスト、そして本日までご参加いただいた皆様による議論により、本日のフォーラムが今後の不正受給事犯、貧困ビジネス対策の推進に、いささかなりとも寄与することができれば、望外の幸せである。

[イントロダクション]

警察政策研究センター所長 横内 泉

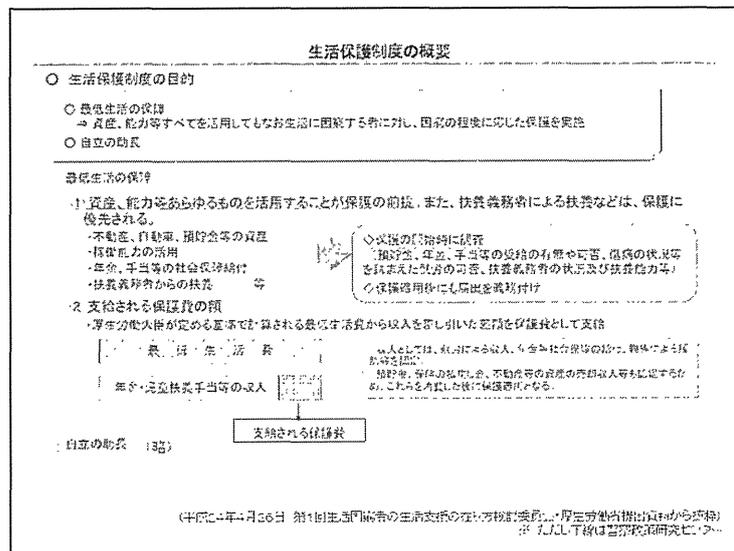
ここからはイントロダクションということで、今後の講演や議論を共通の土台の上でよりよくご理解いただくために若干のお時間をいただきたいと思う。

皆さまも報道などでご存じかと思うが、生活保護の不正受給について論じようとする場合、一部の事例から生活保護受給者全体をあたかも怠け者であったり、不正受給者であるかのように捉えて甘すぎると言われたり、逆に不正受給対策の強化は生活保護受給者全体へのバッシング、締め付けだとして、厳しすぎるとされたり、やや極端な、両極的な議論に陥りがちである。この「不正受給」という言葉は、受け取り手により異なるイメージで捉えられ、独り歩きしている感もある。そこで冒頭に生活保護制度において一般に不正受給と言われるものの概念整理を試み、本フォーラムの射程を明らかにしておきたいと考えている。

まず、画面をご覧ください。「生活保護制度の概要」については、このあと道中教授から詳しいご説明があると思うが、簡単にご紹介したい。この「生活保護制度の概要」図と次の「Ⅱ 被保護者の不正受給への対応について」図は、いずれも厚生労働省の公表資料に若干のレイアウト変更を加えたものである。

生活保護は、「最低生活の保障」と「自立の助長」の二つを目的とし、「資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮するものに対し、困窮の程度に応じて保護を実施すること」とされている。

つまり、上図の①にあるとおり、資産、稼働能力等の活用が保護の要件になっている。このため、保護開始時に福祉事務所において資産、稼働能力の活用状況等を調査し、また保護の適用後も変更があれば、被保護者からの届け出が義務づけられている。

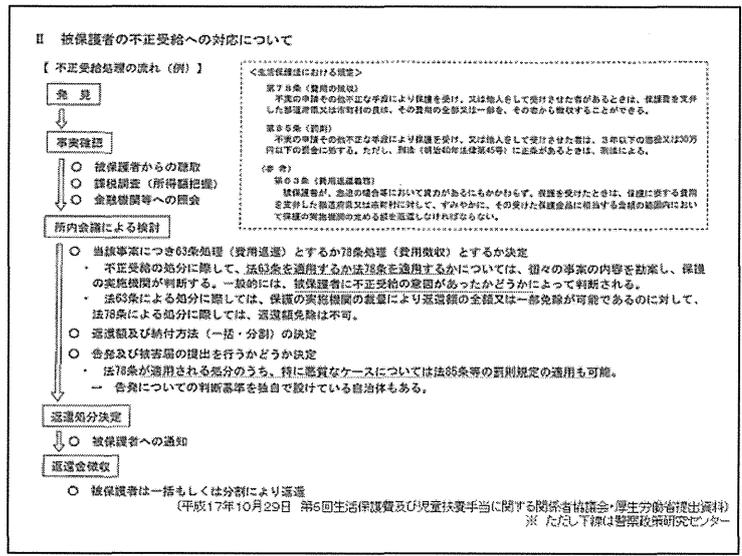


なお、春ごろ話題になったが、扶養義務者による扶養は保護に優先されるものではあるが保護の要件ではないので、被扶養者がいれば保護を受けられない、というものではない。そして、その支給される額は②にあるが、これは厚生労働大臣が決める基準で計算される最低生活費から、就労・年金等による収入の額を差し引いた額が支給される額となる。したがって、もしこの額を超える支給がなされれば、それは適正でない支給となる。

しかし、その「不適正な支給」イコール「不正な受給」ということではない。適正でない支給の中には、例えば福祉事務所の判断に起因する、結果的に適正でない支給も含まれる。したがって、「不正な受給」というのは、少なくとも被保護者のほうに何らかの落ち度がある場合、つまり被保護者の故意あるいは過失によって本来受給できないはずの保護費を受給するものを「不正な受給」としている。厚生労働省がよく「不正受給」という言葉を使っているが、そこで使われているのもこの意味での不正な受給

だと思われる。

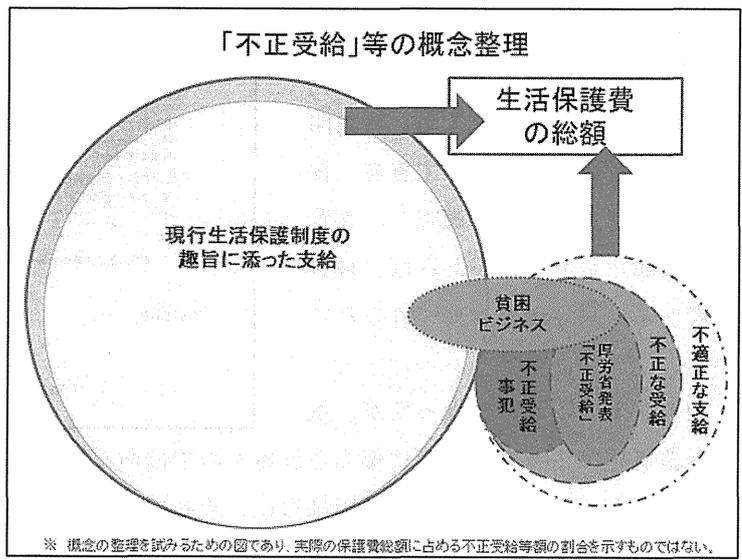
次の「Ⅱ被保護者の不正受給への対応について」(下図)は、その不正受給となったときの具体的な対応についての流れである。これも厚生労働省の資料だが、福祉事務所が不正な受給を発見した場合、その被保護者に不正受給の意図がなければ、生活保護法 63 条(費用返還義務等)を適用して、まず返還の対象とするとされている。次に、不正受給の意図があった場合も、特に悪質とまでは言えないケースについては、78 条(費用の徴収)の対象とされて、費用が徴収される。78 条が適用される中で、特に悪質なケースについては 85 条に罰則がある。



また、生活保護法の罰則以外でも、通常は詐欺に当たる場合が多いので、詐欺罪等も含めて図では「法85条等」という言い方をしている。そういった悪質なケースについては、罰則の適用が可能とされ告発等の検討がなされる、という流れになっている。つまり、「不正な受給」イコールいわゆる「不正受給事犯」、つまり犯罪ということでもない、ということだ。

以上を整理したのがこの概念整理図である。この図の面積が実際の額の比率を表すものではない。あくまでも、これは概念整理のためにイメージを表したものであって、その点はご了承ください。

まず、先ほど要件の説明をしたが、その要件に添って適正な額の支給がなされれば、「現行保護制度の趣旨に添った支給」となる。適正でない、要件に該当しない、あるいはその額を超える支給がなされると、今度は「不適正な支給」ということになる。ここについては、先ほど申し上げたように、福祉事務所の判断に起因して結果的に支給が適正でなかった場合も含まれる。この中で、特に被保護者(申請者)のほうに故意なり過失があるものを「不正な受給」と呼ぶ。これもすべてが犯罪ということではなく、この中で故意の場合、先ほどの条文で申し上げると「故意に不実な申請を行う等不正な手段による受給」に罰則が適用される。これが「不正受給事犯」になるわけである。ここに当たるものには、生活保護以外に詐欺罪等もある。さらに、実際に福祉事務所が告発等の対象としているのは、その中でも特に悪質なケースである。



なお、厚生労働省は不正受給額を毎年度発表している。これは福祉事務所が事後的に発見をした不正受給の件数と金額で、22年度は全国で約2万5000件、128億7000万円であった。このイメージ図で

は、「不正な受給」の中で犯罪（「不正受給事犯」）になる部分とならない部分の両方にまたがるような楕円（「厚生労働省発表『不正受給』」）で表した。よく不正保護費総額に占める不正受給額は0.4%といわれるが、それがこの部分である。

こうした厚生労働省で発表している不正受給の9割は、課税調査等の照会調査によって発見されているが、その中には当然犯罪の部分も入ってくる。後ほどの講演等でもご紹介があると思うが、不正受給事犯の中には、他人に成り済ます、複数の自治体で受給申請をする、あるいは違法な行為や犯罪による収入があった等、課税調査等ではなかなか発見が困難なものもあるので、実際には厚生労働省の発表に含まれていない不正受給事犯もあると考えている。

なお参考として申し上げますと、平成23年の侵入盗の現金被害は129億、振り込め詐欺の被害額が127億2000万である。厚生労働省で発表している128億という額は、額で言えばだいたい同額である。ただ、先ほど申し上げたとおり、この中には犯罪とならないものも相当数含まれている。

最後に貧困ビジネスについてご説明したい。これは元内閣府参与である湯浅誠氏が、「貧困層をターゲットとして、かつ貧困からの脱却に資することなく、貧困を固定化させるビジネス」と定義づけている。この中には、例えばヤミ金とか日雇い派遣といったものも含むとされている。今回のフォーラムでは、そのうち特に社会保障、公的保障制度がその本旨を外れて計画的、組織的に悪用されたものを中心に上げたいと思う。これらは、制度の盲点について組織的に敢行される事例が多く、また反社会的勢力の資金源ともなる。そういった点で警察事象、治安事象としても問題であるが、個々の受給者の受給そのものは必ずしも犯罪にはあたらない場合もある。

この図で「貧困ビジネス」は「適正な支給」と「不適正な支給」にまたがる形になっているが、それは受給者が食いものにはされていても、生活保護の受給そのもの自体は不正とは言えない場合もあるからだ。もちろん、受給者と共謀あるいは受給者にいろいろ指示をして不正に受給費をとっているものもあるが、そうでないものもあるので、このような図でイメージをした。

以上のほかに、生活保護制度については、現行の制度の趣旨に則れば適正であるが、他の制度とのバランス、あるいは被保護者以外の国民の生活実態や感情などに照らして、広く国民の納得を得られるとは限らない受給の在り方に対する批判がある。そういった、制度としては現行制度の趣旨には則っているが批判を招いているものは、「現行生活保護制度の趣旨に添った支給」の中の、外縁に沿った三日月形の部分で表した。例えば、現行の保護水準に対する批判、あるいは制度そのものが不当だといった批判もある。ただし、それは社会保障制度そのものの問題なので、今回のフォーラムでは不正受給事犯と貧困ビジネスの二つに焦点をあてて議論を進めていきたいと考えている。

以上、大変長くなったが、私の開会の挨拶とイントロダクションとさせていただきます。

## 〔基調講演1〕「不正受給・『貧困ビジネス』と社会経済的影響」

関西国際大学教育学部教育福祉学科教授 道中 隆

### 0. はじめに

このあと、小林（和樹）先生から3兆円の生活保護費というお話があるが、実は生活保護費はもう4兆円ぐらいになっている。そして、現在212万人が受けている。戦後間もない頃の受給数が一挙に更新して最高値になった。平成6年、7年を底にして、そこから離陸点に入ってJカーブを描いて一気にぐっと上がって、おやおやどこまでいくな、となった〔後掲「第4. 保護動向の様相の変化」参照〕。それがとどまる予兆は全くない。さらに増え続けるだろう。

ところが生活保護の内容は大きく様相が変化している。どこが変わったのか。ただ単に保護が増えているということだけではない。今までは生活保護受給者の87%は非稼働、つまり高齢者や障害者であった。要するに、受給層の中心は働けない方々であった。ところが、平成6年、7年ぐらいから稼働年齢層の働ける層が入ってきた。そして、それに拍車をかけたのが〔平成20年の〕リーマンショックで、それ以降は20代や30代の方々が生活保護の受給層に参入してきた。ただ単に生活保護が増えたということではなく、保護動向の様相は大きく変化している。

そのような状況の中で、不正受給あるいは貧困ビジネスといったことが起きた。今は新聞やテレビに生活保護の問題が載らない日がないくらい、この問題はメディアを賑わしている。もちろん警察(K)も忙しいし、公的扶助(K)の生活保護を担当する行政も忙しい。公共職業安定所(K)も忙しい。これらの3Kが忙しい世の中はどうもよろしくない。3Kが忙しい世の中はどうも暗く、閉塞感が漂うあきらめ社会だ。

こういった社会状況の中で、今回のテーマを採り上げていただくのは、非常にタイムリーで、このフォーラムは大変意義深いと思う。

私の話は、四つの視点から捉えていただきたい。

まず、一つ目は鳥の目、事象を大きく鳥瞰していただく目だ。これは「第1 不安社会の到来」、 「第2 セーフティネットのほころび」、 「第3 生活保護のしくみ」という視点から少し見ていただきたいと思う。

二つ目は虫の目だ。個別事象、個別事犯について、葉っぱの裏側をめくってルーペで拡大してフォーカスするような、生活実態そのものをつぶさに見ていこうという目で、「第10 『子どもの貧困』 = 『大人の貧困』」(略)を見ていただきたい。ここに細かい生活実態を反映した数値を挙げて説明している。

三つ目は、魚の目で潮目を見る。魚のいないところでいくら釣り糸をたらしても魚は釣れない。ちゃんと潮目を見る、時流を読むといった魚の目が必要なのだ。この目で、先ほど申し上げた「第4 保護動向の様相の変化」などを見てほしい。ただ保護が増えている、お金が掛かっているということだけではなく、そういった中身の変化を見ていただきたい。

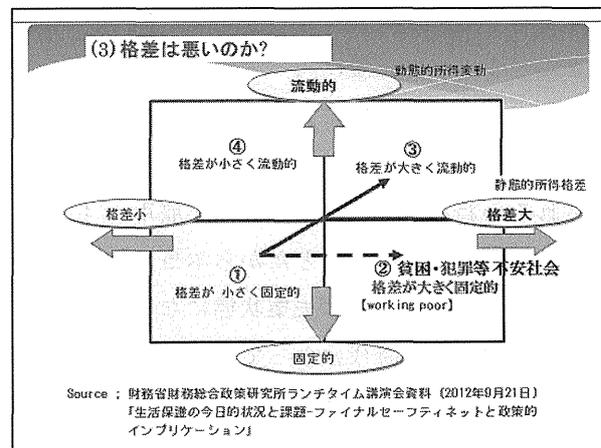
CONTENT	
はじめに	
第1 不安社会の到来	
第2 セーフティネットのほころび	
第3 生活保護のしくみ	
第4 保護動向の様相の変化	
第5 保護の決定実施等	
第6 不正受給の状況	
第7 政策的インプリケーション	
第8 政策課題	
第9 新しい公共サービスという方向性	
第10 『子どもの貧困』 = 『大人の貧困』	

四つ目に人の目で見ていただきたい。お金が潤沢にあるわけではない。さまざま政策課題があるなかで、優先的に取り組まなければならない課題、喫緊の問題として対処するために政策決定し判断しなければならない。最後はやはり人の目ということになる。それについては「第7 政策的インプリケーション」、「第8 政策課題」、「第9 新しい公共サービスという方向性」といったところでお話をしたい。以上のような切り口で捉えていただきたい。

## 1. 不安社会の到来—格差社会における世襲の実態

まず、格差社会における世襲の実態についてだ。今、政局で反世襲というキャッチフレーズを挙げている政治家もたくさんいらっしゃるが、タレントや高度の専門職は世襲するという暗黙知がある。しかし、その対極にある貧困層の世襲はあまり触れられていない。底辺層にある方々はやはり犯罪との関連が非常に密接に出てくる。格差が拡大しているだけでなく、そこに加えて固定化するということなのだ。いくら頑張っても這い上がっていけないような社会構造になりつつある。つまり、「不安社会・あきらめ社会」になっていくということだ。

右図の横軸は、右側へ行くに従って格差が拡大し、左側に行くに従って格差が少なくなる。縦軸 [は下に行くに従って固定化が進むことを表す] に注目していただきたい。第二次小泉内閣で、デフレ脱却宣言をして花道を飾った小泉 [純一郎] さんは、「格差があって何が悪い」と言った。皆さんは覚えていらっしゃると思う。それはそうかもしれない。しかし、この縦軸が論じられていなかった。こういう [①から②に向かう矢印のような] 移動は、貧困が固定化するということだ。そして、



貧困・犯罪等不安社会が到来する。②は格差が大きくて固定的な社会構造だ。こういう [①から③に向かう矢印] のような社会構造が望ましい。今は事業に失敗したけれども頑張ったら再び起業できて発展できるという③のところがないと、②のような社会構造になってしまう。

特に今は若年層の雇用が非常に厳しい。だんだん欧米型に近づいて [失業率は] 2桁台の方向に動きつつある。そうした中でワーキング・プアも拡大している。イギリスで言う Job of blind alley (袋小路の仕事) しか残っていないということになれば、非常に閉塞感のある社会になる。やはり③に行かなければいけないだろう。

格差の世襲ということで、貧困層の世襲が起きている。貧困の中でたくさんの不利益を被っている子どもたちの姿がある。その子どもたちがいずれ大人になって、大人の貧困に陥るという負のスパイラルが繰り返して起きている。この数値は実証させていただいた。

## 2. セーフティネットの綻び

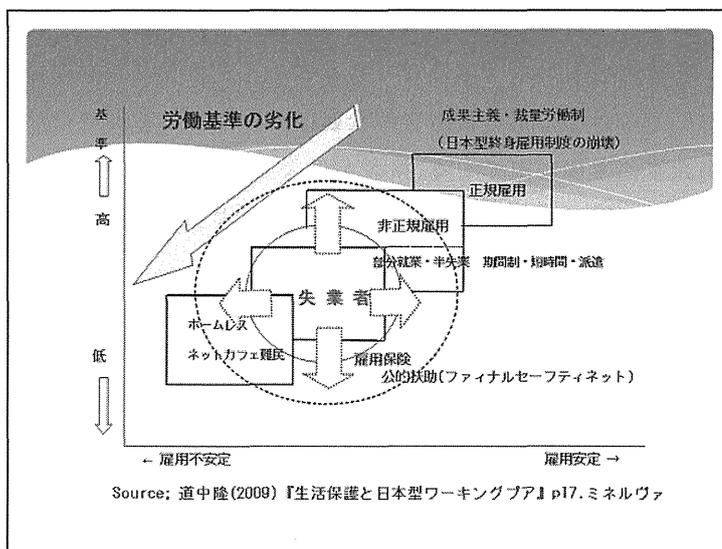
セーフティネットの綻びが社会不安を引き起こしている。現実不安だ。これまでは将来的に年金がどうなるのだろうといった漠然とした将来不安だったが、現実社会は目の前の仕事がいつまでもあると思える、明日はわが身という現実的な不安になっている。雇用のビッグバンが起きると非常に厳しい

状況がある。

また、保険原理も綻んできている。国民年金の収納率は 58.6%だ。収納率は毎年悪くなって、この数字では保険原理として成り立っていない。未加入、無年金者も 80 万人ぐらいいる。年金がなければ労働市場を離脱するまでにストック&フローで資産を蓄積すればいいが、やはり年金の役割は大きいので、それがないと貧困リスクは高くなる。そういったことで生活保護が増える予兆はここにもたくさん出てきている。

公的扶助の綻びもある。これは生活保護ということだが、ここも厳しい制度運営がある。

右図の正規雇用群はどんどん先細っている。つまり、働き方、働かせ方の労働の劣化がずっと進んでいるという状況がある。現在、非正規雇用は 1750 万人ぐらいいる。どんどん増えてきている。今般の派遣法の改正によって、派遣の方は正規雇用にならないで、ほとんどの人が非正規に入ってくる。この非正規雇用が非常に大変な状況になっているということだ。いつ契約解除されるかわからなければ不安だ。雇用に期限があるということだから本当に



大変で、期限がくれば失業状態になる。そのときには雇用保険というネットはある。しかし、失業がかなり長期化する時代になっている。失業保険は年金ではないので、雇用保険のネットはいつまでも続かず切れてしまう。そうすると、預貯金を食いつぶすか、資産を売却するか。あるいは万策尽きて公的扶助に入ってくるか、ということになる。最悪の場合には、ネットカフェ難民とかホームレスという事態になる。

こういった状況の中で経済的に逼迫した状態になり、追い詰められれば、やはり危ないことや不法なこともやってしまうことも考えられる。

### 3. 生活保護のしくみ

#### (1) 保護の 4 原則と補足性の原理

生活保護のしくみについては、先ほどのイントロダクションでご説明があったとおりだ。私が申し上げたいのは、生活保護は経済給付とともに自立助長を大きな目的としているということだ。これをやるのはケースワーカーだが、これは人の体制、マンパワーの確保というところでお話したい。

保護の 4 原理 [1.国家責任による最低生活保障の原理、2.保護請求権の無差別平等の原理、3.健康で文化的な最低生活保障の原理、4.保護の補足性の原理] がある。

「4.保護の補足性の原理」については冒頭でご案内いただいたと思う。要するに、丸裸になって初めて生活保護が受けられるということだ。「預貯金があったら、まず生活費に充ててください」、「この車の保有はだめですから売ってください」、「土地家屋はもちろん売ってください」。あるいは、生命保険があったら、まず解約して解約返戻金を自分の生活費に充ててもらおう。もう 30 年も掛けていても、

だ。葬式代として100万円を持っているというお年寄りには、まず電気代、水道代など生活費に先に使ってもらおう。このように資産調査が行われる結果、「生活保護受給者は」資産はなかなか持ち得ない。

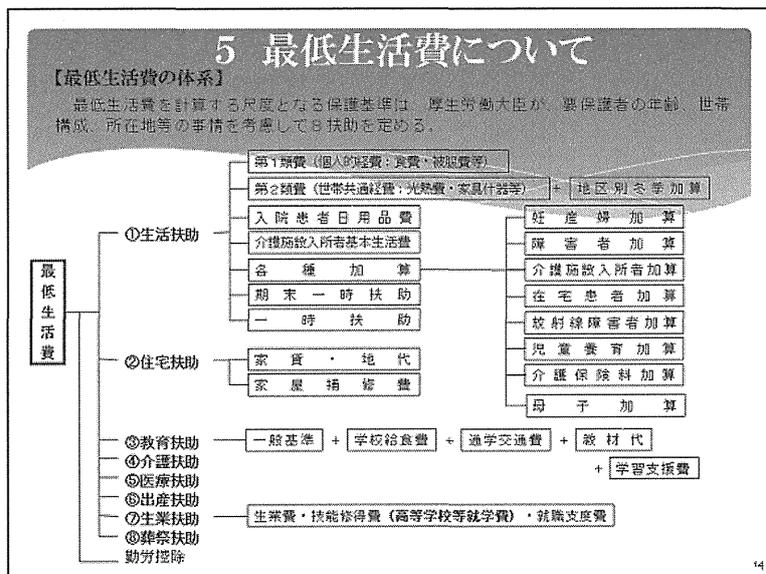
今般、マスコミで問題になった扶養義務の問題がある。「[親が] 農家であれば、あなたもお子さんもそこで一緒に暮らせるんじゃないですか」、「一人世帯と言わずに実家に帰ったらどうですか」というふうに民法上の扶養義務を要請される。そういったミーンズテスト等々に全部引っ掛からないで、万策尽きていかんともしがたい人が、晴れて生活保護を受給できる。つまり、それが最低生活費を受給できる方々というわけだ。したがって、生活保護の受給層は丸裸になっている人だということだ。

生活保護の制度の中には世帯単位の原則がある。いろいろな給付があるが、年金やさまざまな給付はほとんどが個人だ。しかし、生活保護に関しては世帯の単位で行われているという大きな違いがある。これを覚えていただければと思う。

## (2) 最低生活費について

右図は最低生活費を鳥瞰した図だ。扶助には①から⑧までである。財務的には⑨施設事務費まであって、それは扶助費の中に入る。

こういった細かい表が本当にたくさんある。したがって、そこに経済犯が入ってくるのだ。例えば、貧困ビジネスで住宅扶助をピンハネしようと搾取する。「このアパートなんか1~2万円の家賃だが、単身者の場合、大阪府の生活保護の家賃限度は4万2000円とれる。これは銭になる」という話だ。あるいは生活扶助という



ようなところで、いろいろ搾取できる。また教育、介護、医療での給付もある。こんなに多くの種類の扶助費を給付するので、不正な切り口がいろいろなところにあるということになる。

## (3) ファイナルセーフティネットの役割

福祉事務所は、最低生活を保障することと、自立を促進する（自立助長する）ことを大きな目的としている。しかし、最近は生活保護を給付するだけのところになりつつある。どういうことかというところ、この財務ベクトル [図の右側] を圧縮することが目標になってきているのだ。国政レベルで、生活保護費を圧縮しなければならないが、個々の自治体の運営においても同様だ。ここ [図の左「組織目標」] が今までのファイナルセーフティネットで、最低生活を保障しようというところだが、新たに財政の抑制 [図の右下] というもう一つの組織目標が出てきた。この二つの大きな目的が組織内葛藤を起している。

具体的には、一般会計予算に占める扶助費の割合は、大阪で 17.8%だ。一般会計予算の中には、もちろん借金返済に充てられる償還金も入っているため実際に使える予算は少なくなる。こうした中で生活保護費の予算はどんどん増えてきている。

実は、徴収税額対利率を出してみると、いただいた税金のうちの 50～60%は生活保護費で消えてしまうのだ。どうだろう、「えっ」と驚か

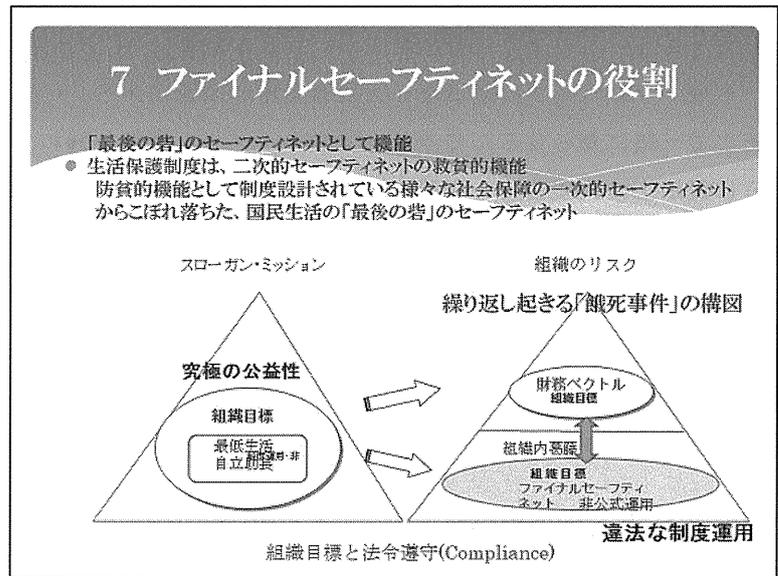
れるのではないだろうか。いただいた税金の半分以上が生活保護費で消えてしまう自治体もでてきている。見方によっては大変なことだ。あまりにも影響が大きいの、ここはあえて削除させていただいた。

先ほどのこの図〔上図〕を見て、都市経営を任せられている市長はどう考えるだろうか。もう都市経営が成り立っていない、というわけだ。「ここ数年我慢したら保護世帯も減ってくるんじゃないか」などという予兆は全くないのだ。先ほど言ったように〔生活保護費は〕Jカーブ曲線でどんどん伸びている。そうすると、この財務ベクトル〔を圧縮するしかない〕の目的を達成しようとする。「生活保護の申請に3回来たら本当に困っているから、そのときは受理しましょう」とか、1回、2回は窓口で頑張れと言って追い返すことになる。

その度が過ぎると餓死事件が起きる。そういう危うい制度運営があるということだ。不正もさることながら、厳密にやりすぎると窓口で絞ってしまうことになる。これが「水際作戦」と言われるものだ。欧米のコンプライアンスは虫型だから不適格な職員がいればどこかに配置転換すればいいのだが、日本はそうではない。日本のコンプライアンスは細菌型だから繰り返し繰り返し同じ組織で問題が起こっている。やはり組織的な問題があるということだ。

#### (4) 「水際作戦」と「扶養義務をめぐる不適正事案と課題」

これが「水際作戦」と呼ばれる違法性のある制度運用だ。このような事象で随分と窓口では生活保護申請者を追いやっている。「あなたはまだ働ける年齢ですから保護は受けられません。ここは生活保護の課ですから、あなたは隣のハローワークへ行ってください」とやってしまう。私も今までは「働ける能力のある方は、ハローワークで求職活動をしたらいじゃないですか。あなたは若いんだし、30代でしょう。病気じゃないんでしょ。ここは生活保護だからあなたはハローワークにもう一回行っておいで」と普通にやっていた。しかし、今はそうはなっていない。そんなに簡単に仕事はないのだ。



この図では代表事例として①から⑧まで掲げた。②がメディアで話題になった扶養義務という問題だ。「実家に帰って援助を貰ってください」、「息子さんには5000万も収入があるじゃないですか。その息子に面倒を見てもらったらどうか」ということだ。これは扶養義務をめぐる不正事案と関連する重要な課題だ。マスコミで話題になった息子に5千万の収入があったかかわからないが、この議論

9 「水際作戦」と呼ばれる違法性のある運用		
実際の窓口対応	不適切な制度運用	生活保護法の趣旨
①「あなたはまだ働ける年齢ですから保護は受けられませんね」	仕事は一生懸命探せばみつかるとしてハローワークへ行くよう助言	稼働能力があっても、求職活動しても就職できない場合は、保護の要件に欠けることはない
②「親(息子さん)に面倒をみてもらってください」、「実家に帰って援助をもらってください」	扶養義務者から「援助できない」旨記載してもらった書類を持参するよう要請	保護の要件ではない。現に扶養が履行されたときに収入認定されるが、無理に扶養履行を要請されることはない
③「身体が悪いのなら診断書を出してください」	主治医に診断書を書いてもらって申請するよう要請	保護の要件ではなく申請段階では必要はない
④「家賃が高すぎるからダメ」	高額家賃なので、転居してから来所するよう要請	「住宅扶助基準額」の上限を超える部分が支給されない。受理後の転居指導となる。
⑤「住所のない人は保護できません」	住所がないと保護できないので、住所を設定してから来所するよう要請	申請の受理後に保護の要否や保護の方法を決定することになる
⑥「車」や「生命保険」などは認められないので処分してください	車や生命保険の保有は認められないので、処分(解約)してから来所するよう要請	保有資産は個別具体的に判断する
⑦「借金のある人はダメ」	借金があるからといって申請拒否の理由にはならない	過去の債務は申請の不受理の理由にはならない
⑧「まだ資料が整っていないので受理できません。早く提出してください」	学証資料が揃っていないと申請できないので、持参のうえ再度来所するよう要請	保護申請書、資産申告書、収入申告書があれば受理要件を備えている

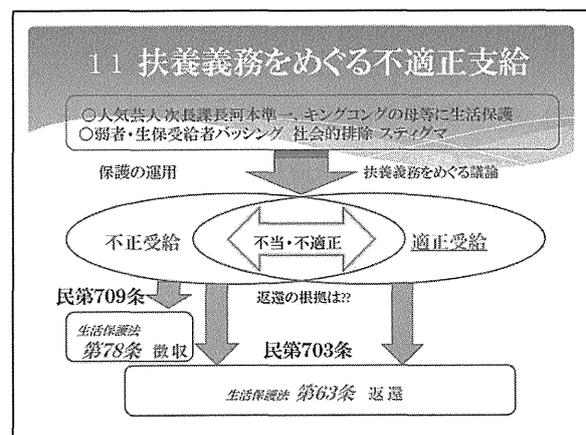
出典:道中(2012)『生活保護の面接必携—公的扶助ケースワーク実践 I』ミネルヴァ書房pp.7-8

は社会問題化して、某議員は「不正の告発をせよ」あるいは「85条を適用せよ」とだいたい頑張っておられた。この問題はメディアが一斉に採り上げヒートアップしたが、やはりそういった意味での社会的影響は大きかったと思う。しかし、この「不正受給」と言われた事案は、結論から言えば不正受給ではない。加罰的な違法性があるわけではない。不適切な取り扱いだったという程度にとどまっている。

前大臣は扶養義務の厳格化、保護費の減額という発言をされている。これも鳥瞰をさせていただいたらと思うが、扶養義務の世界標準は公的扶養であり、世界は社会的扶養へ進む大きな流れがある。そのなかでわが国は親兄弟とか三親等まで私的扶養を求めるという制度になっている。これは制度設計がこうなっているのだが、それをさらに厳格化しようという発言があった。ここに至ったのは[この不正受給問題が]大きな社会的影響を与えたからだ。このときは生活保護受給者あるいは弱者へのバッシングが本当にすごかった。このすごいバッシングのせいで生活保護から遠ざけられてしまう人たちが出るのはないか。本来は必要な人も福祉の門戸を叩いていけなくし、生活保護から遠ざけてしまう。場合によっては不幸な事態に至ることも考えられるということだ。

扶養義務ということを抑えても不正か適正かというグレーゾーンがある。どこまでいったら適正なのか、どこまでいったら不正なのか分けにくいところが非常に多い。タレントの河本[準一]の事案は、民法の90条違反ではあるが、具体的な返還額とかどこを起算点にして請求したかは定かではない。自治体が債権者になるが、自治体の債権はどこから発生したのか非常にわかりづらかった。それはオープンにされなかったが、民法703条に不当利得請求権がある。

民法709条は「不法行為による損害賠償」だが、民法703条の「不当利得の返還義務」はもっと広い。特別法である生活保護法はこれらを63条に置き換えている。つまり、民法703条は何年も前に遡



って変更決定処分できないので、生活保護法 63 条で遡って変更決定処分ができるようにしているわけだ。同じように 709 条の不法行為は生活保護法 78 条という条文が顔を出す。したがって、ここに曖昧なゾーンが随分あるということだ。

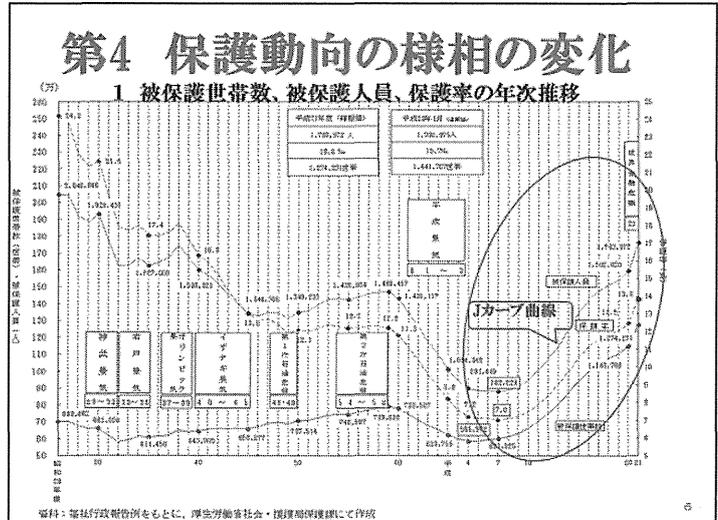
#### 4. 保護動向の様相の変化

##### (1) 保護動向の様相の変化

これが冒頭にお話した J カーブだ。平成 6 年、7 年をボトムにして一気に[被保護人員・保護率・被保護世帯数]が上がってきた。別にリーマンショックだけで上がったわけではない。既にこの 6 年、7 年から離陸点に入って、ここからどっつと上がってきている。

「年齢階層別被保護人員の年次推移」の表を見ると、60～69 歳の高齢者と 70 歳以上の高齢者の二つの層で 51% を占めている。高齢者を対象にした貧困ビジネスはこれから危ない。

若い層もどんどん入ってきている。[世帯類型別世帯では]これが「その他」世帯を構成するが、この「その他」世帯というのは、要するに稼働世帯化、働ける人がどんどん入ってきたということだ。そうするとどうなるか。今までは働けない人が 87%、つまりほとんどを占めていたから一部に稼働世帯が入ってきても十分支援ができた。しかし、稼働世帯化が進んでくると現場は大変だ。



#### 5 世帯類型別世帯と世帯保護率の推移

図表 3-1 世帯類型別世帯数と世帯保護率の推移(10年度)

	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
世帯数 (構成割合%)	750,181 (100)	341,196 (45.5)	60,106 (8.0)	230,620 (30.7)	58,240 (7.8)
世帯保護率 (%)	16.5	43.9	106.1	9.3	約 4.1 倍

図表 3-2 世帯類型別世帯数と世帯保護率の推移(22年度)

	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
世帯数 (構成割合%)	1,495,281 (100)	603,540 (40.4)	103,794 (6.9)	465,540 (31.2)	227,407 (15.2)
世帯保護率 (%)	28.9	59.1	153.7	18.4	

世帯類型の定義  
 高齢者世帯: 男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯が、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯(平成 17 年 3 月以前は、男 65 歳以上、女 60 歳以上)  
 母子世帯: 死別、離別、生死不明及び未婚等により、既に配偶者がいない 65 歳未満(平成 17 年 3 月以前は、18 歳以上 60 歳未満)の女子と 18 歳未満のその子(養子を含む)のみで構成されている世帯  
 障害者世帯: 世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯  
 傷病者世帯: 世帯主が入院(介護法人保護施設入所を含む)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯  
 その他世帯: 上記以外の世帯  
 出典: 厚生労働省福祉行政報告書

##### (2) 生活保護をめぐる「二つの神話」と「二つの誤解」

生活保護には「二つの神話」がある。一つ目の神話は「仕事は探せば見つかる」ということだ。以前は、「あなたは元気だ。ここは福祉事務所だよ。隣のハローワークへ行ってもう一回頑張っておいで」と言えば済んだ。[今は、]皆さんもハローワークへ行かれたらおわかりだと思うが、若い人がパソコンの前いっぱい来ている。仕事があってもうまくいっても非正規だ。そのうえフルタイムが少なく、時間も限定的だ。食っていけないというわけだ。

二つ目の神話は「仕事を一生懸命すれば食っていける」。東京都は時間給が 850 円になった。大阪では 800 円だ。これは一番高いほうだ。まだ 600 円台のところがたくさんある。しかし、保護基準を落としたら最賃(最低賃金)はもの見事に止まる。[最低賃金は]過去 5 年間 2 桁台で上がってきていた

が、それは生活保護のナショナルミニマムとの整合を図るという最賃法の改正があったからだ。生活保護が止まったら、間違いなく最低賃金は上がらない。ほかにも影響がたくさん出てくるという問題がある。

また、生活保護には「二つの誤解」がある。一つは仕事をすれば保護は受けられない、もう一つは扶養義務者がいると保護が受けられないという誤解だ。しかし、扶養義務者に少々資力があっても両親は保護を受けられるということになって、この扶養義務が形骸化したら現行の生活保護受給者は3倍になるだろう。今、生活保護の抑制として大きく機能しているのはこの扶養義務だ。それで慌てたのが前大臣の発言だったと思う。それを意識されたかどうかはわからないが、扶養義務を厳格化するという話である。[扶養義務者の年収が] 5000万あっても親の面倒を見なくてもいいということになれば、親も申請するし、息子も援助しない。そうなったら生活保護は恐ろしいほど増えるだろう。

### 7 保護の「2つの神話」

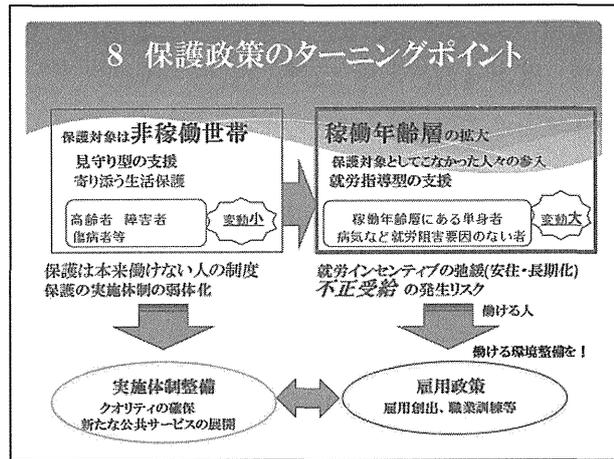
**1 保護対象としてこなかった人々**  
○稼働年齢層にある単身者  
 ○病気など就労阻害要因のない者

**2 保護の「2つの神話」崩壊 ⇒ 増加要因**  
**(1) 仕事は探せば見つかる**  
**(2) 仕事を一生懸命すれば食べていける**  
柔軟型雇用による非正規雇用等労働環境の変化によるワーキングプア層、ボーダーライン層の拡大  
 総務省「労働力調査(4～6月)」非正規雇用1,725万人、10月雇用の改正労働者派遣法で日雇い・派遣が原則禁止となるため企業が事前に派遣労働者を減らしており派遣社員減少(13万人)がある  
 正規雇用は団塊世代の退職が影響して46万人減少。就業を希望しない65歳以上が75万人増え非労働力人口は19万人増の4,493万人となった。高齢者が労働市場から退出し若く人口が縮小

**3 保護の2つ誤解 ⇒ 増加要因**  
**(1) 「仕事をしていれば保護は受けられない」**  
①稼働年齢層の保護への入口が狭く申請のハードルが高い(ハードルが低くなった)  
 ②保護受給層の就労インセンティブの弛緩(福祉依存・貧困の罠(poverty trap).)  
**(2) 「扶養義務者がいるため保護が受けられない」**  
「扶養義務者の扶養が優先されるため保護が受けられない」といった誤解により、生活保護から遠ざけられてきた(相談申請の抑制効果)  
 「高額年収のある芸能人の親族の受給」を端緒 → 「扶養義務者がいても保護は受けられるもの」という制度理解や認識の変化

**(3) 保護政策のターニングポイント**

先ほども言ったが、これまでは非稼働世帯中心だったものが稼働世帯化しているということだ。これを魚の目で[時流を]見ると、ただ単に保護が増えたということだけではなく、福祉事務所の実施体制に大きくかかわってくる。高齢者、障害者を見守って、あるいは寄り添って、時間をかけて話をじっくり聞いてあげることもケースワークの一つと思うが、そんなに悠長なことを言っていない。



稼働年齢層、ばりばりの20代、30代が入ってきたのだ。足繁く毎月でも家庭訪問して就労支援するといったことをやらなければならない。[稼働年齢層]は、世帯内の変動がものすごく大きく、[高齢者、障害者]の変動は小さい。この保護動向の様相の変化に対応するためには、福祉事務所の実施体制そのものを見直していかなければいけない時代に入ってきたということだ。

ところが、今は行財政が厳しいのでそんな実施体制はとれない。社会福祉法では80世帯に1人のケースワーカーだが、今、私のいる尼崎市は160世帯に1人のケースワーカーの配置だ。これでは現実的に家庭訪問は非常に難しい。そうなると、保護費は銀行振込なのでずっと出ているが、保護受給者の生活実態を継続的に把握していくことはなかなか難しく、不正が起きてもおかしくはないということだ。働くことが可能な稼働年齢者への支援は、本来の労働政策とリンクする必要があるということになる。

### 5. 保護の決定実施

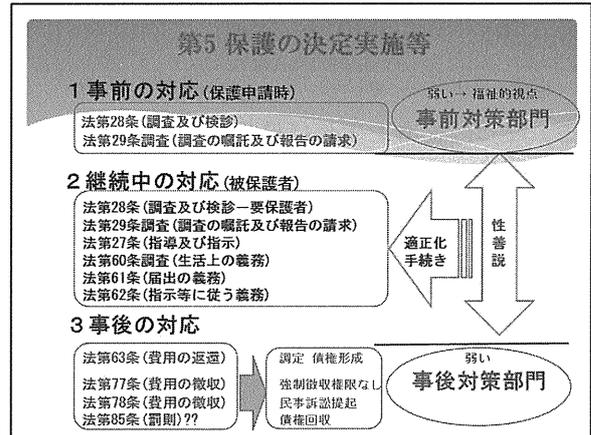
生活保護は性善説に立脚しているため事前の対策部門は非常に弱い。また、事後の対策部門も弱い。決定実施に関連する条文を列挙した。先ほどの冒頭にも条文があるので、それと対比していただければと思う。

入り口の段階の事前対策部門はそれほどヘッジがない。「事前の対応（保護申請時）」について、28条（調査及び検診）、29条調査（調査の囑託及び報告の請求）のあたりは現行法の中でも十分にやれることはやれる。ただし、情報を持っている、例えば生命保険会社や銀行等が、個人情報回答することについては違法性を阻却する理由をはっきりしないと答えづらくなっているため、時間がかかるということになる。

そして、「保護継続中の対応（被保護者）」については、具体的な決定実施の段階では、28条（調査及び検診一要保護者）、29条（調査の囑託及び報告の請求）、27条（指導及び指示）、60条（生活上の義務）、61条（届出の義務）、62条（指示等に従う義務）といった条文でしっかりと対応することができる。

「事後の対応」に関しては、63条（費用の返還）、77条（費用の徴収）、78条（費用の徴収）、85条（罰則）の条文で対応している。事後対策部門に関しては、債権形成されたあとは強制徴収権限はなく、もう一度民事訴訟で対応しなければいけない。そういった不良債権を何とか回収するといったことで、法体系としては非常に弱い。

あとは、監査結果から見た概要ということで、「ケース検討結果の指導指示の状況」の表をご覧ください。訪問による「生活実態の把握」に問題があるのは18.9%だが、実施体制の整備がないので、これが非常に難しくなって実態把握は更に困難となってきている。官公の支援力が著しく減退化している。もう人を雇うことができない事態なのだ。



### 6. 不正受給の状況

不正受給の金額、主な内容の表も挙げておいた。稼働収入の無申告、稼働収入の過少申告といったものは、家庭訪問をしてつぶさに生活実態を把握し、フェース・ツー・フェースで話をすることによって、かなり未然に防止できる。このようなことは結構多い。[調査をせずに]ほったらかし

	総数	厚生労働省	都道府県・政令指定都市
指導指示の本数	35.5%	77.1%	33.8%
援助方針の樹立	8.1%	11.7%	7.5%
世帯把握の活用	1.1	0.2	1.3
資産把握の活用	6.6	6.2	6.7
養育費の活用	② 14.3	12.6	14.6
その他施策の活用	12.2	12.5	12.1
低生活費の算定	5.4	3.5	5.7
収入の認定	③ 12.7	12.4	12.8
保護の決定	2.5	2.4	2.5
能力等の把握	9.8	8.7	10.0
指導・指示の徹底	7.7	7.6	7.7
訪問による実態把握	① 18.9	21.4	18.5
関係機関との連携	0.6	0.7	0.6
合計	100.0%	100.0%	100.0%

	不正受給件数	実数(件)	構成比(%)
①	稼働収入の無申告	9,891	50.1
②	稼働収入の過少申告	1,983	10.1
③	各種年金等の無申告	4,022	20.4
④	保険金等無申告	742	3.8
⑤	預貯金等の無申告	483	2.4
⑥	交通事故に係る収入の無申告	292	1.5
⑦	その他	2,313	11.7

ておいたら、[受給者に収入があっても] 申告しようかどうか悶々として迷ったがついつい半年過ぎてしまったということになり、不正につながる。やはり足繁くきちんと家庭訪問し相手と向かい合うことが大事なのだ。不正受給といってもまさに諸刃の剣だ。

福祉事務所が 89%の不正を発見して、胸を張って「90%です」と言っている。しかし不正を 90%も発見しているからといって、必ずしも胸を張れることではない。やはり不正が生じている原因を行政はもう少し謙虚に検証する必要があるようだ。

### 7. 実施体制上の課題

あとは保護の実施体制の話だ。ケースワーカーの社会福祉主事の資格保有率は 67.5%で、非常に低い。要するに、大学を卒業していれば誰でもケースワーカーになれる状態だ。スペシャリストであっ

区分	5年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	21年
査察指導員 (スーパーバイザー)	81.6	75.4	75.1	75.8	74.3	74.4	75.5	77.3	69.7
現業員 (ケースワーカー)	71.1	64.2	62.3	62.1	61.4	61.8	61.8	61.4	67.5

注：平成7年から平成20年までの14年間「福祉事務所現況調査」の概要は行われていない(平成21年から再開)。  
出所：厚生労働省「福祉事務所現況調査の概要」(各年10月)。

てもプロフェッションではない。横浜市は全部専門職だが、大半の自治体は皆、一般行政職員を配置している。つまり、統計学的に見ると、専門職を採用しているところは、平均値から大きく逸脱して、ごくごく珍しい、異常なところということになる。

グレードの高いというか、クオリティーのある社会福祉士を配置しているのは全国で 4.6%しかない。また、係長にあたる査察指導員(スーパーバイザー)では 3.1%だけだ。つまり、全国の福祉事務所の現場は専門職ではない。その上経験年数も大半が3年未満となっている。そういった意味で、福祉事務所は質、量ともに非常に厳しい状況にある。

	現業員 (ケースワーカー)	査察指導員 (スーパーバイザー)
有資格者		
社会福祉主事	74.2%	74.6%
社会福祉士	4.6%	3.1%
経験年数		
1年以上3未満	37.9%	38.8%
3年以上	36.7%	34.9%

出所：平成21年度「福祉事務所現況調査」より著者作成。

## 【基調講演 2】「生活保護不正受給・『貧困ビジネス』の実態と対策」

NHK 首都圏放送センター記者 小林和樹

### 1. 生活保護に対する批判

#### (1) 不公平感

先ほども、芸能人を例に挙げた話をはじめ、生活保護に対する批判は厳しくなっている。法令に違反しているわけではないのに、なぜ、世間から厳しい批判が集まったのか。その理由について考えてみたい。

理由として、大きく二つあると考える。その一つは不公平感だ。生活保護で受給される金額は場所によって異なるが、例えば大阪であれば約 13 万円。しかし、働いても、それ以下の収入しか得られていない世帯がたくさんある。都道府県ごとに定められている最低賃金で、1日8時間週5日働いても生活保護で貰える額に届かないところが6府県ある。さらに、低賃金で働いている人たちは、税金や医療費、教育費を支払うため、生活レベルはもっと低くなる。生活保護受給者は、ほとんどの場合、そうした費用がすべて免除されていて、「一生懸命働いている人よりも、働かない人たちのほうが優遇されている」といった不公平感が醸成されていると考えられる。

ちなみに、収入が保護費の受給水準以下の世帯は600万人近くいると言われている。生活保護を受け取る水準にある人のうち、3分の1しか生活保護を受けていない。何とかして制度に頼らずに生活を成り立たせようとしている人たちがいる。その方が問題だとして、もっと受給者を増やすべきだという意見もあるが、現時点でも保護費の総額は4兆円に迫っていて、財政面からも難しい。また、長年働いて受け取ることができる年金の受給額が、保護費よりも低い場合がある。こうした不公平感が生活保護に対する批判の一つの理由になっていると思われる。ただ、この不公平感は、制度そのものを変えていかないと解消されず、現在、政府で検討が続けられている。

#### (2) 不信感

一方、生活保護に対する批判のもう一つの理由として挙げられるものは、現場の運用などで解消できると考える。それは不信感だ。自分たちの税金が適正に使われていないのではないかという疑念を、多くの人たちが持っている。

生活保護受給者の多くは、もともと高齢者、障害者、母子家庭などだった。しかし、リーマンショックのあと、働ける層が大量に生活保護を受けるようになった。働く力はあるものの職を失った人たちを支える仕組みがほかになかったからだ。リーマンショック後の2年間で新たに受給した人の40%、大阪では70%が、その他世帯として分類される、働ける層だった。こうした人たちが流れ込んだことによって不信感が増大されたように思う。

働ける人達が生活保護に流入した結果、どうなったか。大阪の西成では日雇い労働者向けの簡易宿泊所、いわゆるドヤがあつという間に減っていった。替わってできたのが福祉アパートと呼ばれるものだ。生活保護は住居を持つことになるため、日雇い労働をしながらドヤに泊まるのではなく、アパートに入って生活保護を受ける人が増えてきた。

そして、それを機に、貧困ビジネスとして生活保護を悪用する業態が生まれてきた。働けるのに国が

ら支給を受けている、つまり税金がつぎ込まれていることに対する不満、そして貧困ビジネスと呼ばれるものが出てきたことによって、税金が原資である保護費が無駄になっているのではないか、不正に税金がつぎ込まれているのではないかという不信感が世間に広まり、生活保護制度そのものに対する批判にもつながっていったと思う。

その影響が大きくなるにつれ、元から必要としてきた人たちに対しても批判が集まる事態になった。これは放置すると、制度の根幹を揺るがす問題であると私は思っている。こうした不正を正すには、やはり現場の運用などで、保護費が適切に出されていることを世間に納得してもらわなければならない。不正を正すためには窓口となっている自治体などの努力も必要だが、今、貧困ビジネスは、さまざまなところに拡散し、反社会勢力がかかわるケースも多いことから、自治体だけで対応するのは難しい。これから、その実態を、私が見聞きした範囲でお話したい。

## 2. 貧困ビジネスの変遷

### (1) 個人的犯罪から組織的犯罪へ

生活保護にまつわる不正は、かつてはほとんどが個人的な犯罪であった。例えば、働いて得た収入を隠して生活保護を受けていたという事案や、離婚を装って母子家庭として受給していたという事案などだ。2007年に北海道の滝川で摘発された滝川事件では2億円の被害があった〔滝川事件：2007年11月に北海道滝川市で生活保護費の詐欺が発覚した事件。2006年から病気を理由に生活保護の認定を受け、事件発覚までの間に約2億円を不正受給し、ほぼ全額が回収不能となった〕。しかし、それは特異な例で、ほとんどの場合、被害は、個人に支払われる保護費の範囲で済んでいた。その理由は、組織的に受給者を取り込んで、不正な手段で資金を吸い上げようとしても、受給者そのものを探ることが極めて難しい状態だったからだ。しかも、そのほとんどが実際にお金を必要としている人たちであったため、そこから利益を吸い上げることには限界があった。

それが2008年から生活保護受給者を狙った不正に「貧困ビジネス」という言葉が使われるようになった。つまり、組織的な犯罪になってきたわけだ。「貧困ビジネス」という言葉自体は、その2年ぐらい前からテレビや新聞などに出てくるようになったが、当初はゼロゼロ物件（編注：敷金・礼金が無料の賃貸物件）をうたいながら、入会金や保証金を受け取っていた不動産会社などを指していた。派遣切りにあった人たちや貧困層をターゲットにしたビジネスという意味合いで使われていた。しかし、リーマンショックが起きて生活保護受給者が急増してからは、生活保護を悪用したビジネスに対して使われるようになった。

つまり、このころから生活保護の不正受給が、個人的なものではなく組織的なビジネス、つまり「業」として成り立ってきたと言える。その理由としては、生活保護が資金を吸い上げることができるものとして認識されたことにある。以前は、街頭で簡単に生活保護を受けている人を見つけることは難しく、たとえ見つけたとしても資金を吸い上げる余裕はなかった。ところが、仕事をなくした人なら誰でも受給できることになった瞬間に、不正を行う勢力からすれば、資金を吸い上げる余裕がある受給者を探さなくてもいいことになったわけだ。野宿生活をしている人を探して、面倒を見るようなふりをして生活保護を申請させれば、そこに受給者が生まれる。そして、もともと野宿をしていた人たちは、必ずしも保護費の全額を必要としないこともあり、不正勢力からすれば、野宿をしている人さえ見つけば金を吸い上げる対象になる。ここに資金を吸い上げる大きなパイができ、業として成り立ったと言える。

## (2) 「囲い屋」と対策、その問題点

2008年頃から世間に認識された貧困ビジネスだが、その後、どんどん変遷していった。最初は「囲い屋」と言われる手口だった。同じマンションの部屋でも生活保護の受給者からは高い家賃をとる、または賞味期限ぎりぎりや簡易な弁当を日に1食か2食支給するだけで食費として数万円とるという手口で、囲い込まれた受給者の手元には月に1~2万円残ればいような状況であった。それまで野宿をしていた受給者の中には、それで満足する人もいたが、業者から見れば1人あたり月に10万円近くの「売り上げ」で、数万円の利益が得られる。100人集めれば数百万の利益を上げられるような状況が出てきた。

その後、警察の摘発や行政の監視が強まる中で、単純な囲い屋の手口は少なくなっていった。しかし、一方でより複雑化して闇に潜り、それとともに、もともと犯罪とは、ほぼ無縁だった多くの人を犯罪行為に巻き込むようになっていった。

その手口の一つとして、別項目での利益の吸い上げがある。行政の審査が厳しくなったために、現在は、家賃や食費を、以前のように明らかに高い価格で請求することが厳しくなっている。そのために業者が最初に目をつけたのは、引っ越し代金や敷金・礼金といった項目であった。

取材したある男性の受給者は、路上でNPOを名乗る男に声を掛けられ、その関連のアパートに入居した。彼は、その際に渡された重要事項説明書と契約書という二種類の書類を、珍しいことだが、ちゃんと保管していた。重要事項説明書は、仲介する不動産会社などが作成して生活保護を申請する、いわゆる受給する前の段階で区役所に提出することになっている。そして、それを基に区役所が住宅扶助の額を決める。契約書は入居者と家主が交わすもので、生活保護の受給が決まってから交わす場合が多い。

もちろん本来はすべて同じ内容のはずだが、この男性の場合は1カ所明らかな違いがあった。礼金の額だ。契約書には敷金・礼金ともにゼロ円と書かれていたが、重要事項説明書には礼金は23万円と記載されていた。区役所に提出する書類だけに礼金が記載され、この記載に基づいて23万円が支給されていた。しかも、その23万円は区役所に付き添っていったNPOの人間にその場でとられたという。本来なら重要事項説明書には宅地建物取引主任者がかかわり、そうした不正を防ぐ役割を担っているが、このケースでは名義借りがなされ、書類に記された取引主任者は、若い女性だったが、全く事情を把握していなかった。もちろん物件を貸した大家も知らなかった。その間に区役所から支給された23万円が丸々NPOの手元に入っていた。

こうした状況を受けて、大阪市は、2010年に敷金・礼金の上限を引き下げ、家賃の7カ月分だったものを4カ月分にした。それによって、大阪市では敷金・礼金の上限が29万4千円から16万8千円になった。大阪市では、この年の初めから、本当はゼロゼロ物件なのに、先ほどのように、敷金・礼金が支払われているケースがあるのではないかと疑って調査をしていた。その調査で、不正が判明したときには支払わないことなどを決めていたが、そうした措置をとっても1月2月の2ヶ月間で支払いを止めることができたのは13件にとどまった。結局、不正を防止するためにも、総額を抑制することにしたわけだ。

市の生活保護の担当者は「この改正でようやく不動産会社にくさびを打てる」と安堵していた。しかし、このことは、少なくとも二つの問題点を明らかにしたと考える。

一つは行政機関に調査権限を持たせても、十分にその結果が出せないのではないかということだ。物件の調査を行うのは区役所の窓口の係員なので、実際に礼金が高いのではないかと疑っても、不動産会

社に問い合わせたり、周辺の物件と比較したりして裏付けるための人的・時間的余裕がなかった。また、どれくらいの不審さがあれば調査に入れるのかという、基準も曖昧であった。今、行われている生活保護法の改正議論の中でも、調査権限の強化が挙げられているが、その辺をどうクリアできるのか、私は疑問に思っている。

もう一つは、不正が理由で、正当な受給者にも影響が出かねない事態を招いてしまったことだ。敷金・礼金が4カ月分というのは、当時の大阪市の不動産の状況から見れば、ほぼ妥当な額ではあるが、必ずしもすべての物件に入居できるわけではない。例えば、子どもを抱えて教育環境を変えたくないとか、仕事の都合で条件が整った場所に住み続けたいと思ったとしても、入居できないケースが出る恐れがある。これは、不正を抑制するために、本来必要な人にも影響が出てしまったケースだと指摘できる。これも今の保護法改正案の総額抑制と共通する問題点だと思っている。

ただ、大阪市は当時それだけ追い込まれていた。2009年に大阪市が支払った敷金・礼金の平均は27万円で、引き下げ前のほぼ上限に近く、総額で38億円に達していた。ゼロゼロ物件も増えている中で、それは十分に疑わしい状態であった。

そして、実際に不正が行なわれていたことも、取材の中で明らかになった。きっかけは、岡山県からもたらされた情報だった。路上生活者が集められて、大阪に行って大量に生活保護を申請したという。実際にJR岡山駅前に行くと、大阪市が礼金を引き下げる直前に、スーツ姿の男が路上生活者を勧誘していたことがわかった。1週間ほどいて片っ端から声を掛けていたが、話に乗らないホームレスの人達には、すぐに話を切り上げて名刺どころか団体の名前も出さない。話に乗った人だけ連絡を取り合っていた。そして、ある朝、路上生活者とともに一斉に姿を消していた。

大阪に戻って取材を続けると、貧困ビジネス業者が敷金・礼金が引き下げられる前に一気に申請しようと、人を集めていたことがわかった。差額が13万円近くあるので、10人集まれば130万円になる。中には「駆け込み需要」と称して大量の申請を行い、高級外車を買ったという業者もいた。

大阪市では、生活保護申請者の1割以上が半年以内に他の自治体から来ていたこともわかっている。生活保護費の一部は自治体の負担であるため、どの自治体も申請を受け付けるのを嫌がって、それとなく他の自治体に申請を進めるケースもあると聞くが、それだけではなく、この岡山の例を見ていると、やはり申請する人を集めて大阪に送り込むケースなどが貧困ビジネスとして成り立っていることがわかる。当時、大阪市では申請者の数があまりにも多くて審査や調査が追いつかなかったために、その間隙を縫った手口であったと考えている。

### (3) 貧困ビジネスの組織的变化

また、利益を出す手口だけでなく、貧困ビジネスの組織的な変化も出てきている。2010年ぐらいになると、貧困ビジネスについて報道するテレビや新聞も増え、また自治体の調査、捜査機関の摘発なども強まったために、野宿者・ホームレスの人たちにも危機感が広まっていた。生活保護を受けても大半が搾り取られるという話が広まって、支援団体を名乗って声を掛けるだけでは、誘いに乗る人が少なくなっていた。

そこで業者がやったのは「仕事をしないか」という勧誘であった。私たちが取材した、ある50代の男性は公園で声を掛けられた。その男性は囲い屋の手口などについて新聞などで知っていたために、それまでは声をかけられても断っていたが、その時は日当1万円と言われて話に乗ってしまった。

声をかけた男が、その男性にさせたのは、住民登録をさせ、銀行口座を新たに作った上で、携帯電話の契約をすることであった。男性は車に乗せられて、男に見張られながら、携帯電話の販売店を何カ所も回って人気の機種を選んで契約をした。支払いはすべて分割払いで、男は「請求書が来ても無視すればいい」と言って、手に入れた携帯電話をすべて取り上げた。男は人気の機種を転売するだけで10万円以上の利益が得られる。さらに、携帯電話から取り出したSIMカードは、1、2カ月は支払いをしないまま使用できるので、振込詐欺などの別の犯罪に使われるおそれのあることは想像に難くない。

一方でホームレスだった男性は、その後、男から支援団体を紹介され、生活保護を申請した。その時は既に、自分が不正に加担させられていることに気づいていたので抵抗する力を失っていたと言う。男性は、「貧困ビジネスはだめだということはわかっている。しかし、携帯電話の契約の不正に1回かかわってしまった。その時点で私はもう犯罪者だ。もう犯罪を犯しているのだし、1個ぐらい増えても仕方がないんじゃないか」と言っていた。

結局、この男性は、貧困ビジネス業者にさまざまな名目で金を搾り取られた。このように、人の立場を弱くして抵抗できなくさせるやり口はほかにも多々ある。金に困った生活保護受給者に違法な利子で金を貸し付けてがんじがらめにする手口。生活保護を受けさせながら働かせて、「役所などに明らかになったら保護が打ち切られる」と脅かす手口。知らない間に貧困ビジネス側に取り込む手口などだ。

例えば、支援をうたうある団体では、飲食店の店員や地下鉄の清掃など、幾つかの仕事を団体として請け負っていて、受給者からは保護費の大半を受け取り、受給者が生活に困ると、それらの仕事を斡旋していた。しかも、日給2000～3000円ぐらいの低賃金であった。それでも受給者の中には、手持ちの金が増えると言って喜ぶ人が少なくない。今の生活保護制度では、働いて収入ができ、それを役所に申請すれば、その分の保護費が減らされるため、実質的な収入にはならないからだ。このため、わずかな金額でも現金が手に入ることを喜ぶ人たちがいる。もちろんこれは役所などには明らかにできないので、どんどん闇の世界に入っていくことになる。

ひどい場合は、違法賭博場や違法薬物の販売などに関わる人たちも出てくる。一例をあげると、これは私たちが入手した違法な賭博場の内部だ [写真掲載略]。上のほうにモニターがあり、競輪、競馬などのレースが映し出されている。こちらには番組表、その奥がカウンターになっていて、勝ち馬投票券などを受け付ける女性が座っている。生活保護受給者の中には、こういったところに行きつく人たちがたくさんいる。それは、貧困ビジネスに勧められたアパートに入って、つながりができてしまうからだ。そのつながりの中で勧誘する手口もある。もう一つは、この違法な賭博場もそうだが、食事を用意するからだ。生活保護受給者、特にもともと野宿をしていた人たちが一番心配なのは寝る場所と食事だ。賭けようが賭けまいが、食事はいつでも食べられるという状況にすることで、そうした人達を呼び込んでいる。受給者をからめとるための手口の一つと言える。

一方、こちらは違法な薬物販売がされているという路上で撮影した映像だ [写真掲載略]。この白い服の人は、生活保護受給者で、もとは違法な賭博場に通っていた。そこから借金に絡め取られて、結局は違法な薬物販売の手伝いをするようになったと言う。口封じをしたい貧困ビジネス業者側と、少しでもお金が欲しい受給者の、双方の利害が一致したときに、闇に取り込まれる人が増えていくと言える。

#### (4) 貧困ビジネス組織への取り込み

また、貧困ビジネスを営む組織への受給者の取り込みも進んでいる。ある団体ではホームレスの勧誘

から市役所への付き添い、家賃や借金返済などの名目での受給者からの金の受け取り、そしてアパートの管理という名目での受給者の監視、それらすべてを、先に取り込んでいた受給者の中から人を選んで行っていた。捜査機関の目が届かないようにするのが目的だ。組織が膨らんでいく中で、受給者たちがどんどん闇に取り込まれていく状況が進んでいた。

実は、この団体は、貧困ビジネスが流行る前に、別の目的で設立されたものであった。それをあるグループが買い取った。グループの中には暴力団員の家族もいる。この頃は NPO と名乗るだけでは自治体の窓口審査が厳しくなっていたために、休眠状態の NPO を探し出して買い取り、形を整えたとみられる。そして、審査や調査が入ったとしても、最初に疑われるのは手先として働かされている受給者となるような仕組みを作っていた。

この団体の関係者は、受給者の心理をたくみに利用して二重三重に絡めとる手口について、「組織の人間が表に出て万が一バレたらアウトだから、使える人間は使うにこしたことはない。受給者は働かないで役所から金を引っ張っている。もともと何かしらの負い目を感じていることが多い。下手に警察に駆け込んだり役所に訴えたりすると、犯罪者になるかもしれないし保護も切られるという恐怖、生活できないという恐怖がある。そうならないためにこちらの言うことを聞くようになる。生活できない人間がいて、それを放っておけない国がいる以上、このビジネスはなくなることはない」と言っていた。

反社会勢力だけでなく、生活保護から資金を吸い上げられるという認識が明らかになるにつれ、他の業態にも貧困ビジネスが広まっていった。例えば、エステ店を経営していた会社が、大きな電気機器販売店が撤退した後の店舗を買い取って、売り場だった所に間仕切りを作っただけの「部屋」に受給者を住まわせていた。個室になっておらず消防法にも違反しているが、その経営者は「消防法に適合するようにすると利益が出ない」と言い切っていた。保護費は必ず出るから、安定した資金源と捉える会社は、これからも出てくる恐れがある。それは、不正が行なわれる素地が増えていくということにほかならない。

### 3. 他の社会基盤と絡む貧困ビジネス

#### (1) 医療費の不正請求

こうやって広がっていく貧困ビジネスだが、さらに深刻なケースについて話させていただく。より見つけにくく、影響が大きい不正だと考えているが、それは既存の社会基盤と生活保護が結びついた場合に起きる。

その社会基盤の一つは病院だ。実は、生活保護として支払われている3兆円を超える支出のうち半分は医療費として支払われている。実際に病院に行くと、身寄りがないままに引き取られた人たちが入院しているケースがある。体中に生命維持の装置を付けられ、ベッドから離れられない生活保護受給者の姿を多くの病院で目にした。そうした患者の中には、路上で行き倒れて救急車で運ばれて入院する人も少なくない。

受け入れる病院は、「私たちが引き取らなければこの人たちは行くところがなくなってしまう。場合によっては死んでしまう。だから引き取るのだ」と話す。もちろん、そうした理念に基づいているのなら、素晴らしい行為であり、必要な行為であると思う。しかし、中には、同じ文言を口にしても、生活保護受給者を入院させることを安定的な収入源としてしか考えていないケースがある。受給者を利用して不必要な治療や検査、投薬を行う病院がある。

下の表を見ていただきたい。これは生活保護を受給している、ある 50 代の患者にどのような治療をしたのかという記録をまとめ、一部を抜粋したものだ。本人にレセプト（診療報酬明細書）を請求してもらって、内容が明らかになった。左側に日付と生活保護の医療扶助から支払われた額、右側には病名が書かれている。

		医療扶助	食事 (円)	病名数	病名
2009年	1月	295800	25060	14	1)慢性閉塞性肺疾患 2)閉塞性動脈硬化症の疑い 3)心室性期外収縮の疑い 4)高血圧症 5)不安定狭心症 6)高脂血症 7)便秘症 8)気管支喘息 9)肺気腫の疑い 10)頸動脈狭窄の疑い 11)腎結石症 12)骨粗鬆症の疑い 13)脳梗塞の疑い 14)腰痛症
	2月	1685970	39326	18	1)慢性閉塞性肺疾患 2)不安定狭心症 3)高血圧症 4)高脂血症 5)便秘症 6)気管支喘息 7)腎結石症 8)腰痛症 9)胃潰瘍 10)胆のう結石症の疑い 11)冠動脈ステント埋込状態 12)低酸素血症 13)狭心症 14)片頭痛 15)皮膚そう痒症 16)脳腫瘍の疑い 17)胃ガンの疑い 18)閉塞性動脈硬化症
	2月	198380	20048	9	1)狭心症 2)高血圧症 3)慢性閉塞性肺疾患 4)便秘症 5)びらん性胃炎 6)気管支喘息 7)脳梗塞 8)脂質欠乏症(前身) 9)肺気腫
	3月	436800	66588	15	1)狭心症 2)高血圧症 3)慢性閉塞性肺疾患 4)便秘症 5)びらん性胃炎 6)気管支喘息 7)脂質欠乏症(前身) 8)肺気腫 9)腰痛症 10)不眠症 11)心臓弁膜症 12)不安神経症 13)呼吸困難発作 14)白内障 15)混合乱視
	4月	377340	63724	11	1)狭心症 2)高血圧症 3)慢性閉塞性肺疾患 4)便秘症 5)びらん性胃炎 6)気管支喘息 7)肺気腫 8)腰痛症 9)不眠症 10)不安神経症 11)胃ポリープ

見ていただくとわかるがいろいろな病名がある。例えば 2 月に書かれている病名は、肺疾患、動脈硬化、心臓病、高血圧、喘息などで、合わせると 20 を超えている。ほかの月には胃がん、大腸がんなどもある。この人のレセプトは 3 年半分あったが、のべ 90 の病名があった。ある医師に診せると「これは多機能不全で即死の状態だ」と言われた。そして、そうした病名のもとに検査や治療、投薬が行なわれている。多い月には 160 万円という月もある。3 年半の間に税金から支払われた診療報酬は総額で 2000 万円を超えていた。

ところが、この本人はピンピンしている。取材したときも一緒に歩きまわったし、酒もたばこも口にする。居酒屋などに一緒に行くと、久しぶりの酒だと喜んで飲み食いしていた。本人には、これだけの病気になっていた自覚は全くなかった。レセプトを見たとき、初めて「病院の金儲けに利用された」と口にした。

なぜこのようなことが起きるのか。それは、生活保護受給者の治療費はすべて、生活保護で負担することになっているからだ。本人は、一円も支払わないために、どのような治療が行なわれているかわからない。一方で、病院から出されると行き場所がないので、医師の言うままに治療費や検査を受け続けている。患者の弱い立場を利用して、こうした診療報酬を受け取る病院が少なくない。

先ほど、多い月には 20 の病名がつけられたと言ったが、よく見ると「疑い」という字が所々にあるのがわかる。例えば、「胃がんの疑い」「脳腫瘍の疑い」など、「疑い」という言葉がそこそこに出ている。こうした「疑い」が付けられているのは、医師の世界では「レセプト病名」と呼ばれている。患者が何か不具合を訴えて病院を訪れて、最初の所見では何の病かわからないとき、検査をしなければならない。病名がないと、検査ができないので「疑い」と付ける。「レセプト病名」とは、検査を行って診療報酬を受け取るために、レセプトに書く病名だ。それで異常が見つければ「疑い」はとれるが、見つからなければ「疑い」と書くしかない。実際に治療していれば、このようなことは日常茶飯事で仕方ない項目ではある。

しかし、医師にモラルがない場合は様相が変わってくる。この患者のレセプトには毎月のように「疑い」という文字が出てきて、そのたびごとに検査が行なわれている。CT スキャンが 33 回、超音波検査

が23回。CT検査を受けると放射線を大量に浴びるため、1度CT検査を受けると次のCT検査を受けるためには一定期間を空けなければいけないという規定があるが、その限界の回数だ。制度で決められている限界まで、患者に対して放射線を使う検査を行っていたわけだ。もちろんその他の検査も行なわれていて、3年半の間、検査漬けにされていた。「レセプト病名」を利用して、健康と思われる人に大きな負担がかかる検査を繰り返す。医師が関与した、医療に外れた行為と言わざるを得ない。

さらに医療行為そのものが、逸脱するケースもある。2009年からその翌年にかけて、奈良県警が、診療報酬詐欺と傷害致死の容疑で、病院の理事長の医師を摘発した事件があった。その病院では心臓カテーテルの手術が繰り返されていた。心臓カテーテルは太ももなどの血管からカテーテルという細い管を入れて、心筋梗塞などで細くなっている血管を拡張する器具を埋め込む手術だが、1回で約100万円の収入になるといわれる。

その病院では、生活保護受給者を積極的に受け入れ、規模から見て適正とみられる件数の4倍近い件数の心臓カテーテルの手術が行なわれていた。同規模の病院では、年間でせいぜい100件いかないのに、300件の手術をしていた。入院患者の4人に3人が手術を受けていたが、事件化された後に奈良県が調べたところ、居所がわかって調査できた人は、すべて健康な血管にステントを入れられていた。心臓に異常のない人に、死亡するおそれのある心臓手術を行って診療報酬を得ていたという事案だった。

## (2) 経営に圧迫される病院

そんなのは一部だけの病院ではないかと、思われるかもしれない。確かに一部の病院だ。奈良の病院のように手術まで行うのは少ないだろうと思う。しかし、不正の数は決して少なくないと感じている。

先ほどのレセプトをまとめた表には2月が2カ所あるが、これは病院を替わっているからだ。替わった後も、同じように「疑い」と書かれて、同じような検査が行われている。この患者は11の病院で同様の行為を受けていた。入院患者は長く入院していると、新規の人よりも診療報酬が低くなるために、病院間で定期的に回して新規の患者とするネットワークができていた。この患者の場合は、大阪だけではなく、奈良や兵庫の病院を転々と回されていたが、どこに行っても同じように検査漬けであった。

診療報酬が抑制される中、病院経営、特に中小の病院は経営が厳しくなっている。また、治療費を払わない患者の影響も大きく、経営が圧迫されている。このため「国が治療費を全額保証する生活保護受給者は、確実な収入源だ」と考える病院も出ている。その上、不正を行っても、なかなか露見しないという制度上の欠陥もある。検査や治療をどんなに行っても、医師の裁量権の範囲であり、しかも患者に請求が行かないために、患者にもわからない。医師がOKすれば、外部どころか病院の中でも口が挟みにくいという状況もある。そうしたなかでモラルを失った医師が出た場合、不正はどこでも起こり得る。実際、「生活保護の場合、患者の自己負担はありません。誰も文句を言わない。これだけの検査をやってもたぶん何も言わないと思います。受給者は病院側にとって金の成る木です」と言い切る病院経営者の医師もいた。

こうした不正は病院の入院患者だけに行われているわけではない。例えば、医薬品だ。これも生活保護受給者に対しては無料となっているが、本当に必要なものが出されているのか疑問がある。

これは私たちが取材したある患者だ[写真掲載略]。この人もピンピン歩いているが、病院に行くとうつ病、不眠症、高血圧などさまざまな病気で診断されて、帰宅するときは毎回、スーパーの大きな袋を二つぶら下げていた。1週間分の薬だと言うが、食事といってもいいくらいの量ではないだろうか。も

ちろん飲めるわけがないし、本人も飲む必要はないと言っている。支給されている本人が「医師が金儲けをするためにいくらでも薬を出す」と言うような状況が出てきている。

さらに、この患者は、その薬を路上やインターネットで売っていた。人気があるのは睡眠導入剤で 1 シート数百円から 1000 円程度で売れるそうだ。もちろん薬事法に違反する行為だと思うが、彼は無料で手に入った薬が小遣い稼ぎになることを喜んでどンドン売っていた。これは、病院が行った不正、もともとは生活保護が根拠にあった不正が、新たな不正を生み出したケースと言える。

また、訪問診療を悪用したケースもある。自宅療養している患者に、医師や看護師が訪問して診療を行うものだが、診療報酬の対象になっていて、通常の治療費に上乗せされて訪問診療費が支払われる。これを定められた時間分りわななかったり、実際には訪れていないのに行ったように装ったりして請求する。先ほども言ったように、生活保護の患者は治療費を支払うことがないために気づかないケースが多い。そこをついた不正行為だ。

こうした不正は病院だけではなく、介護施設や他の施設でも行なわれている。例えば、お年寄りが寝ている姿でしかないこの写真 [写真掲載略]。この部屋は 2 畳半ぐらいしかない。しかし、これは高齢者専用賃貸住宅とあって、本来は一つの部屋であるべきものだ。ベッドがあつて、ここにちょっとした机があるだけで、実際には病院の個室と全く変わらない。それを一つの賃貸住宅として貸している。

これは岐阜県の施設だったが、リハビリすれば回復するお年寄りをベッドに一日中寝かせていた。経営主体は、地元の建設業の関係者で、提携施設として診療所や介護施設を、実質的に一つのグループとして運営していた。ここではグループ以外の医療機関などの診察や介護を受けることができず、入所した人たちは一日中ベッドに寝かされていた。そして、施設の中に看護師や介護士が常駐できるスペースを置いて、各部屋を回ることを訪問看護や訪問介護として診療報酬や介護報酬を請求していた。

さらには、特別看護訪問指示書という医師の指示書が、毎月制限いっぱいに出され、それに基づいた請求が行なわれていた。この特別看護訪問指示書は、終末期を迎えた患者に対して、急に容体が悪くなったときに医師が発行するもので、診療報酬も支払われる。通常ならばめったに出さないものだが、この施設と提携している医師は月 14 回という限度一杯の数を、毎月のように出していた。私たちには、これが違法かどうかわからない。もしかしたら毎日のように容体が急変する患者がいたかもしれない。しかし、私たちが取材した患者は、指示書が出されていた翌月に、この施設を退所して、ほかの施設に行つてリハビリをすると歩けるようになっていた。別に奇跡が起きたわけではない。ちゃんとした措置をすれば回復する人たちをベッドに縛り付けながら、目一杯医療と介護を請求していたとしか思えない状況だった。指示書を出していた医師にこれを問いただすと、不適切であったことは認めたが、不正は否認した。

#### (4) 反社会勢力とのかかわり

生活保護受給者と、別の社会システム、例えば病院や介護施設との組み合わせの中で、不正が行なわれているという話をいくつか挙げたが、ここにも反社会勢力が食い込んでいる。先ほども言ったが、経営が厳しい状態の病院がある。その中で身売りする病院や、資金調達に迫られる病院は数多くある。そこに反社会勢力が食い込んでくる余地がある。

かつて暴力団と共謀して病院を乗っ取り、資産を不正に流出させたとして摘発された人物の事務所に行ったことがある。事件から 10 年以上経っていたが、事務所には、資金の提供や買収を求める全国の

病院の資料が、ずらっと並んでいた。再び病院関係の仕事に舞い戻っていたわけだが、違うのは、本人曰く「かつては資産整理で短期的に儲けられればよかったが、これからは経営に乗り出す。もちろん、まっとうな医療だけを行っていたのでは経営自体が難しい。しかし、診療報酬制度の裏をかくような手口をふんだんに使えば儲かる」ということだ。

例えば、制度上、診療報酬が高くなる病棟を無理矢理にでも作り出す、あるいは人工透析といった収益の大きい診療分野を他の病院から引き抜く、人件費の高い職員を無理やり解雇する、といった手口だ。中には生活保護受給者を悪用した手口もあって、その人物は「最もローリスク、ハイリターンな方法だ」と言い切っていた。先ほどから言っているように、不正を行っていても本人しか気づかない。そして、国からは必ず診療報酬が支払われるからだ。もちろん、介護関連の施設でも同様で、医師や施設関係者を思うように動かせれば、ビジネスが営めると思う。

また、施設の経営そのものにかかわらなくても、施設と受給者を組み合わせて利益を抜く反社会勢力も少なくない。例えば、この車に乗っているのは生活保護受給者、運転しているのは暴力団関係者だ〔写真掲載略〕。暴力団が、自分たちでアパートに囲い込んだ受給者を、診療所に送り込んでいた。紹介料や送迎費という形で、病院から治療費の10%程度の金を受け取っていたケースだ。その診療所の医師は、暴力団に提供する資金を捻出するために、集められた生活保護受給者に、必要のない治療を行うことになってしまった。

ある歯科医師のもとに通わされた受給者は、それまでは歯に痛みを感じたことはなかったと言うが、何回も治療が繰り返された揚げ句、歯を抜かれてほとんど残っていない状態になっていた。私たちは暴力団が受給者を送迎する車を見つけて何日か追跡したが、一つの診療所に1日に20名程度が送り込まれていた。虫歯の治療費は5000円から10万円程度と言われている。その10%を20人の患者から集められるとすれば、組織に流れていく金は1日に数万円から10万円程になるわけだ。

また、先ほど述べた携帯電話やSIMカード、薬の横流しなど、反社会勢力が食い込む余地はたくさんあると考えられ、それが広がっているのが現状だ。

#### 4. どうすれば防げるのか

それでは、どうすれば防ぐことができるのか。貧困ビジネスにしろ、病院や介護施設の不適切事犯にしろ、性善説で運用されている今の制度には、それを防ぐ仕組みはない。そこにかかわる人たちのモラルでしか防ぎようがないのが現状だ。私は、医師や介護施設などでモラルが崩壊している現場が、増えているのではないかと危惧している。こうした不正が続けば、冒頭に言ったように、制度自体への不信感が高まり生活保護制度そのものが崩壊してしまうのではないか。そうなれば、何かにつまずいて生活が成り立たなくなった人を救うことができない社会になるおそれがある。

それを防ぐための参考となる、現場での取組が、昨年度北九州市で行われた。北九州市は、受給者の診療内容を点検して、過剰な診療や投薬が見つければ改善を求めるなどの対策を進めた結果、昨年1年間だけで2億3000万円を抑制できたと聞いている。これはすべての区に医療費の抑制を専門に担当する職員を配置し、長期入院の受給者の退院支援や薬の処方適正化を行った結果だ。その努力は大変なものがあったと思う。総額抑制ではなく、個々の事例を見ながら判断していったところを私は評価したいと思う。

本当は、不正にかかわった受給者自らが申告してくれればありがたいが、囲い込まれた受給者が告発

する機会は少ない。貧困ビジネス業者に囲い込まれた受給者を取材すると、業者に感謝している人が少なくない。もともとの野宿生活に比べて、屋根のあるところに寝られて、食事の心配をすることがないだけで満足してしまう。このため周りから見たら搾取だということが明らかでも、声を挙げない。保護費にしても、そもそもあるはずのなかった金だと考えている人たちも多くて、自分のものという意識が少なくない。業者に対する不満を持っていても、先ほど言ったように既に絡め取られている事態になっているので、告発するよりは逃げるほうを選ぶ人が多いというのが実感だ。

また、業界内部からの適正化を図るのは限界がある。例えば、医療の世界には指導医療官という人たちがいて、治療や診療報酬の不正などを監視し、場合によっては診療報酬の返還や保険医としての指定を取り消す制度がある。しかし、その治療を行うかどうかの裁量権は個々の医師にあり、そこに踏み込むには大きな壁がある。また、医療官として同じ地域の医師の不正に声を挙げにくいという話もあるので、十分な実績を挙げているとは言いがたいと思う。やはり、外側から積極的に、貧困ビジネスの実態を明らかにしていく取組が必要だと思う。

本来であれば、北九州市のように、窓口となっている自治体が、調査・審査して不正が疑われるときには受給しないとか、場合によっては捜査機関に相談するなどが望ましいが、とても手が足りないし、ノウハウを持ち合わせていないところが多い。特に、病院などの別の社会基盤施設と組んでいる場合は、手も足も出ないのではないかと思う。生活保護受給者を多く入院させている病院で、この診療や検査はやりすぎなのではないかと指摘したくとも、医師が必要だと言えばそれ以上はできない。実際に、奈良県の病院の例でも、摘発される10年前から奈良県には内部告発がもたらされていた。複数回にわたって立入調査もされていたが、警察が理事長を逮捕するまで不正な診療が続いていた。

さらに、業者に反社会勢力が入っているかどうか判断することは、自治体などでは本当に困難だ。やはり、問題の根本となる不正業者を積極的に取り締まっていけないと、トカゲの尻尾切りのような状態になる。もちろん、捜査権限を持っていたとしても、医療の裁量権のあるところに踏み込むのは難しい。しかし、放置すれば、違法な勢力がまた新たな隙間を見つけて、税金が基になっている生活保護費を流出させていく恐れがある。

捜査権限を持って、貧困者支援をうたう団体や病院、介護施設などの経営実態、つまりそこに反社会勢力やその周辺者がかかわっていないか、団体の施設の活動に、生活保護法だけでなく、刑法、医師法、看護師法、薬事法、医療保険法など、さまざまな法律に違反している事例がないか、総合的に情報を集めて見極め、判断してもらわなければ、貧困ビジネスは断ち切れないと考える。

生活保護法の制度から、悪用する勢力を排除することで、制度に対する不信感、疑惑を減らしてもらわなければ、この国の最後のセーフティネットを存続させていくは難しいのではないかと危惧している。

## [基調講演3]「大阪府警察における不正受給事犯対策本部の取組について」

大阪府警察本部警務部警務課犯罪対策室抑止・防犯・治安対策担当管理官  
小林洋一

## 1. 不正受給事犯対策本部の設置

### (1) 不正受給事犯対策本部設置に至る経緯

まず、不正受給事犯対策本部の設置に至る経緯についてである。大阪府下、とりわけ大阪市においては、いわゆるリーマンショック以降、急激な景気後退と雇用事情の悪化により、特に稼働可能層の生活保護が急増し、生活保護受給者が増加の一途をたどっていた。そうした中、府下では生活保護制度を悪用した不正受給・不正請求といった「社会のセーフティネットに対する信頼感を揺るがすような事件」が相次いで発覚した。加えて、こうした制度を悪用し、組織的に受給者を引き込む、いわゆる「貧困ビジネス」や暴力団員の受給など、組織犯罪の関与も認められ、公的給付制度を取り巻く現状は極めて憂慮すべき状況にあった。

平成22年上半期には、生活保護費の不正受給事犯の検挙だけで10件あった。そのうちの3件について簡単に説明をさせていただく。

1件目は「指定暴力団組員による生活保護費不正受給詐欺事件」である。本件は、指定暴力団組員が、区内に生活実態がないのに居住しているように装って申請し、生活保護費約300万円をだまし取ったほか、医療扶助として交付を受けた医療券により約165万円相当の医療扶助費をだまし取ったというものである。被疑者は、犯行の動機を「当該区的生活保護の審査は甘い、受給後も役所はあれこれ調べないと教えてもらった」と供述していた。

2件目は、「中国人夫婦による生活保護費不正受給詐欺事件」である。本件は、外国人でも生活保護費を受給できることを悪用し、事実を申告すれば生活保護費が減額されるため、収入事実を隠し、無収入である旨の虚偽申告を繰り返し、生活保護費から減額されるべき差額分510万円をだまし取ったというものである。犯行の動機については「ただで貰えるものは貰って当然。いい生活をしたかった」と供述している。

3件目は「自称NPO『あしたばの会』幹部による生活困窮者支援を装った生活保護費不正受給詐欺事件」である。本件は、自称NPO「あしたばの会」幹部が、生活保護受給者の転居に際し支給される一時扶助をだまし取ろうと企て、他県の低額家賃住居に転居する事実があるように装い、内容虚偽の申請書等を提出する等して、合計約36万円をだまし取ったというものである。犯行の動機は「外形的な条件さえ揃えておけば、役所はあれこれ聞いてこない、と教えてもらった」と供述している。

### (2) 不正受給事犯の検挙を通じて見えた課題

当府警察は、生活保護制度等を悪用した不正受給事犯対策を重視し、組織的に検挙してきた。これらの事件検挙は、新聞等により大きく報道され、社会的にも反響を呼んだが、不正受給事犯の検挙を通じて警察部内の組織的な課題も見えてきた。

これまでは各所属が個別の取組として事件化を図っており、部門の縦ラインのみに報告が上がっている状況で、組織的、横断的な情報の一元化、共有化が不十分で、府警全体として体系的な取組に至って

いないのが実情であった。また、実施機関である自治体等との連携も、各所属が個々の事件に即して必要に応じて行っており、行政に対して問題点や対策を取りまとめて指摘するなど、組織的な対応が十分になされているとは言えない状況であった。

こうしたことから、府下で大きな社会問題となっている不正受給事犯に対して、府警として戦略的な取組を行い、対外的にもその重要性を発信することが求められるようになり、司令塔的な機能を果たす組織を創設する必要性が高まった。

そこで、このような現状を踏まえ、部門を横断した体制を構築し、不正受給事犯に対して迅速、的確に対応するため、平成 22 年 7 月 20 日、不正受給事犯対策本部を設置した。対策本部の目的は、「組織総合力を発揮して不正受給事犯の検挙及び抑止に係る諸対策を推進する」ことで、関係 8 部門、11 所属<sup>※1</sup>で構成する体制を確立した。

### (3) 不正受給事犯対策本部の構成

対策本部は警務部長を対策本部長として、総括副本部長に犯罪対策官<sup>※2</sup>を、副本部長に刑事部、生活安全部、警備部の各参事官と組織犯罪対策本部長を充てている。また、幕僚は総括的な部署の所属長と実際に不正受給事件を捜査した部署の所属長を中心に構成し、本部員には幕僚所属の管理官、課長補佐を充てている。このほか、「対策本部長は、必要があるとき、対策本部構成員以外の者に、対策本部への参加を求めることができる」としており、生活保護受給者による薬物乱用問題を踏まえ、本年の全体会議から薬物対策課長にも参加していただいている。

### (4) 不正受給事犯の定義と大阪の不正受給事犯の実態

次に、対策本部が対象とする不正受給事犯について述べたい。不正受給事犯に関しては「国又は地方公共団体が行う各種給付等の事業に関して、偽りその他不正の行為により給付等を受ける事犯」と定義している。

具体的には、まず、本日のテーマである「生活保護制度を悪用した不正受給事犯」がある。また、「公的給付事業を悪用した不正受給事犯」があり、これには介護保険制度の介護報酬の不正受給、雇用保険制度の失業手当の不正受給、公的年金制度の老齢年金の不正受給などがある。そのほか、「国や自治体の融資事業等を悪用した不正受給事犯」があり、これには国の雇用対策事業を悪用したものや、政府系金融機関の住宅ローンを悪用したものなどがある。本日は、生活保護の不正受給事犯を中心に報告させていただくが、まず大阪の生活保護の実態について少し説明をさせていただく。

先ほどもあったが、本年 3 月の生活保護受給者は全国で約 211 万人で、60 人に 1 人の割合である。東京都では約 28 万人で 47 人に 1 人という割合になっている。大阪府は東京都より多く、約 30 万人で 29 人に 1 人という割合であり、大阪市は約 15 万人で 17 人に 1 人、西成区に至っては約 3 万人で 4 人に 1 人の割合となっている。ちなみに、大阪市内で保護率が最も低いのが福島区で 70 人に 1 人、また大阪府内で最も低いのは箕面市で 115 人に 1 人という割合になっている。

### (5) 不正受給事犯対策本部の事務と推進事項

不正受給事犯対策本部の事務局は犯罪対策室で行い、担当者は 5 人である。具体的には、犯罪対策室長を筆頭として、私（抑止・防犯・治安対策担当管理官）と、治安総合対策担当補佐、刑事部と組織犯

罪対策本部から派遣を受けている係長2人の計5人が担当しており、専従者は係長2人である。

ちなみに、犯罪対策室というのは、警務課の附置機関であり、室長以下38人体制である。本来業務は街頭犯罪抑止総合対策の司令塔として、各部門にまたがる検挙対策、抑止対策を担当するとともに、治安総合対策として各自治体による防犯・治安対策に係る窓口的な役割・業務も行っている。このほか大阪市警察部も所管している。また、大阪市警察部長は犯罪対策官として、犯罪対策室の事務を掌理し、部門横断的な対策を講じる犯罪対策室の機能を高めている。

不正受給事犯対策本部の基本的推進事項は次の3点である。

#### ①組織総合力の発揮

対策本部は、組織総合力を発揮し、不正受給事犯に係る諸対策を効果的に推進すること。

#### ②情報の一元化・共有化

対策本部において、不正受給事犯に関する情報を一元化し、警察本部及び警察署間における情報の共有を一層推進すること。

#### ③検挙及び抑止対策の推進

犯罪実態を踏まえ、警察本部及び警察署が連携し、積極的な検挙対策を推進するとともに、自治体に対して注意喚起するなど、効果的な抑止対策を推進する。

## 2. 対策本部設置後2年間の取組結果

次に、現在、対策本部が取り組んでいる具体的な内容について9項目お示しした。この9項目に添って「対策本部設置後2年間の推進結果」を説明させていただく。

### (1) 部門横断的な取組による組織総合力の発揮

対策本部が司令塔となり、刑事部、生活安全部、警備部等の各部門の取組を調整することにより、組織総合力を発揮した不正受給事犯対策を強力に推進している。

### (2) 対策本部による情報の一元化

対策本部では、大阪市、大阪市以外の自治体、労働局や社会福祉協議会等からの相談情報を集約するとともに、本部関係所属や警察署からの事件情報、相談情報を集約し、それらをデータベース化し、更に新聞等で報道された情報や、生活保護、公的給付・融資等の各種制度に関する情報についても入力している。そして、各署からの照会にも迅速に対応できるよう、検挙情報や相談情報は、個人名や会社名等で検索できるようなシステムを組んでいる。これらの情報件数は現時点で約2,200件となっており、本システムには担当者のみがアクセスできるようセキュリティー対策も講じている。

### (3) 対策本部会議の開催

対策本部構成員による対策本部会議を定期的で開催し、対策本部事務局で集約した情報や参考資料を対策本部員に提供し、情報の共有化を図っている。これまでに、全体会議を7回、本部員会議を6回開催している。

#### (4) 執務資料の作成・配付

まず、「不正受給事犯対策トピックスの配信」である。「不正受給事犯対策トピックス」は、警察部内における不正受給事犯対策への意識付けや、不正受給事犯情報の共有化を図るため、全所属宛てに、定期的に配信しており、その内容は、不正受給事犯の手口、自治体の取組等となっている。また、起訴状の事例集を作成し、配付をしている。これは生活保護不正受給事件について、32事件の公訴事実を取りまとめて資料化し、それぞれ対策本部員宛に配付している。

#### (5) 自治体等との情報交換及び連携

対策本部が受けた相談件数は189件であり、そのうち生活保護関連の自治体からの相談が最も多く134件で、全体の約7割を占めており、次いで多いのが社会福祉協議会から離職者融資等の公的融資に関する相談となっている。

次に、自治体との連携として警察OBの採用がある。この採用事務について対策本部が関与しているわけではないが、生活保護の適正化のために11市76人の警察OBが採用されている。この中で最も多いのが大阪市で52人を採用している。そのうち26人が生活保護に関する行政対象暴力を担当しており、残り26人が不正受給専任チームとなっている。この不正受給専任チームは3人1チームであり、区役所の生活保護担当係長と警察OB市役所OBで編成されている。市内24区に各1チームと、生活保護者の多い西成区と東淀川区に、更にもう1チームの計26チームが配置されている。

#### (6) 積極的な事件化

関係所属や自治体等から入手した情報はもとより、府民からの広聴相談として対策本部に寄せられた情報等も最大限活用し、不正受給事犯の積極的な事件化を図っている。

##### ① 検挙件数

対策本部設置後2年間の検挙件数は105件であり、そのうち最も多いのが生活保護の不正受給事犯54件で全体の約5割を占めている。警察本部と警察署が概ね半数ずつ検挙し、部門別では、刑事部門が83件、警備部門が16件、生活安全部門が6件となっている。

##### ② 検挙人員

対策本部設置後2年間の検挙人員は293人であり、そのうち最も多いのは、国・自治体の融資事業を悪用した不正受給事犯で156人を検挙している。これは雇用対策事業の就職安定資金不正請求事件で、1件68人を検挙したことが要因で人数が増えている。生活保護の不正受給事犯の検挙人員は86人で全体の約3割となっている。

検挙人員86人の性別・年齢別を見ると、男性を68人、女性を18人検挙しており、男性の検挙が全体の約8割を占めている。また、年齢別の状況については、男性では60歳代が最も多く、次いで50歳代の順となり、女性は40歳代が最も多く、次いで20歳代の順となっている。

##### ③ 生活保護の検挙に占める暴力団関連事件の割合

生活保護の不正受給で54件86人を検挙しており、そのうち、暴力団関連事件は16件21人で、件数で全体の約3分の1、人員で全体の約4分の1となっている。

##### ④ 生活保護の不正受給事犯の被害額

生活保護の不正受給事犯54件の被害額は、1億5,479万円であり、そのうち、暴力団関連の被害額は

全体の約4分の1になっている。しかしながら、約1億1千万円を一般の者が不正受給しているという実態とも言える。

#### ⑤ 検挙事例1

本年の検挙事例を2件紹介する。1件目は、元政治団体代表による生活保護費不正受給詐欺事件で、本年2月に警備総務課、住吉警察署等が検挙した事件である。

本件は、元政治団体代表を道路運送車両法違反事件で検挙し、その際、押収した証拠品を精査したところ、同人が露天商を営み、相応の収入があるにもかかわらず、平成17年7月から生活保護を受けていることが判明し、更に堺市内において内妻と居住し、届出居住地に居住事実がないことも明らかとなり、就労収入の不申告及び居住先変更の未届による生活保護の不正受給が発覚した事件である。本件は、不正受給の期間が6年半と長期にわたり、生活扶助費約1,640万円、医療扶助費約1,600万円と被害総額約3,240万円にのぼり、対策本部設置後、被害が最も高額な事件であった。

#### ⑥ 検挙事例2

2件目は、就労収入の不申告による生活保護費不正請求詐欺事件である。本件は架空の人物に成り済まして申請し、受給していたものであり、捜査を通じてさまざまな問題が判明したので、少し詳しく説明をさせていただく。

まず公訴事実であるが、「被告人は、甲男に成り済まして、大阪市から平成20年10月3日付で生活保護法に基づく生活扶助等の保護開始決定を得て、生活扶助費等の支給を受けていたものであるが、平成21年6月22日頃から、甲男として就職し、病院職員として就労収入を得ていたにもかかわらず、同就労収入を秘匿して生活扶助費等名下に金員を詐取しようと企て、平成21年7月24日から平成22年6月25日までの間、別表(略)記載のとおり、生活扶助費等の支給を上回る就労収入等を得ていたことから、同法により、被告人においてその事実をすみやかに大阪市長から委任された大阪市東淀川区保健福祉センターに届け出る義務があるにもかかわらず、殊更同就労の事実も収入等を得ている事実も申告されずにこれを秘し、かつ、定期的に提出を求められる収入申告書を殊更提出せず、同センター長をして、被告人に前記就労収入がないものとして算出した生活扶助費等を減額する必要がないものと誤信させ、よって、別表(略)記載のとおり、平成21年7月30日から平成22年6月30日までの間、前記センター所長の指示を受けた同市係員等をして、合計11回にわたり、同市から、大阪市東淀川区淡路〇丁目〇番〇号株式会社〇〇銀行〇〇支店に開設された、被告人が管理する甲男名義の普通預金口座及び大阪市東淀川区下新庄〇丁目〇番〇号〇〇株式会社〇〇郵便局に開設された、被告人が管理する甲男名義の通常貯金口座に、生活保護費として合計139万330円の入金を受け、正当に支給を受けるべき金額との差額132万935円の交付を受け、もって、人を欺いて財物を交付させたものである」というものである。

本件の端緒は、平成24年4月6日、病院から警察に対する申告であった。その内容は、「以前と違う名前を名乗って医療券を使い受診している。偽名で医療券を使用しているので不正ではないか」というもので、所轄警察署に任意同行の上、捜査をすると、被疑者は平成20年10月3日に、架空人物に成り済まして生活保護を申請しており、2週間後の10月17日に保護決定の決裁がなされていることがわかった。

被疑者は、申請の際に「高知県の施設で育ち、その施設は焼失してない。場所もわからない」と言っており、担当者は戸籍が確認できないまま、架空の人物のまま生活保護の支給が決定されており、戸籍の調査は放置されていた。更に、生活保護の支給は銀行振込により行われており、その口座は偽名で作

成されたものであった。そして、約2年半が経過した平成23年5月24日、被疑者は眼鏡が合わないとして区役所に傷病届を提出するとき、傷病届に本名を記載してしまったことからケースワーカーが不審に思い、記載した本名を調べたところ、平成19年に2か月間、本名で生活保護を受けていることが判明し、更に保護費の振込先の銀行調査を行うと、生活保護受給中に就労していることも判明したので、平成23年9月25日をもって保護廃止とした。

しかしながら、被疑者は翌月の10月6日に、再度、本名で生活保護を申請してきたことから、10月24日に保護決定し、架空名義で支給していた保護費については、生活保護法第78条を適用し、月々1万円を被疑者から徴収していた時期もあったことから、区役所は告訴をしなかったというものであった。

本件については、捜査を通じて、本人確認をせず支給していること、偽名の口座が存在していること、更に、不正が判明したのち本名で再度支給していることが判明したが、とりわけ、本人確認せずに支給していたことは新聞等にも大きく報じられたところである。

#### (7) 行政機関に対する問題点等の指摘

事件捜査において判明した問題点や改善が必要と思われる事項等については、行政機関に対して指摘や注意喚起等を行っている。今回の事例は、先ほどの架空人物に成り済ましていた不正受給事犯に関するものである。

1点目は、直接指摘したということではないが、結果的に「戸籍不明者に対する緊急調査が実施」されたということである。架空人物に生活保護を支給していたことが新聞等で大きく報道されたことから、大阪市では生活保護受給者約15万人に対する緊急調査を実施することとなった。その結果、本人確認できずに受給していた者が248人いることが判明し、そのうち戸籍が確認できなかった者が138人いたということが公表された。それらの者について大阪市は、身元の照会、戸籍の新設を拒否すれば、生活保護の支給を停止するようにしたとのことである。

次に、「休日・夜間等診察依頼証」の様式について指摘をしている。先ほど、生活保護の支給については銀行口座への振込により行われていたと説明したが、当該銀行口座は偽名であり、その口座が開設できたのは、「休日・夜間等診察依頼証」を身分証明書としていたからであった。「休日・夜間等診察依頼証」については、一見、国民健康保険証と似ており見間違ふことから、その点について指摘している。

#### (8) 社会に警鐘を鳴らす積極的な広報活動の実施

不正受給事犯の検挙解決時において、同種事犯の続発防止や不正受給事犯の未然防止を主眼とした報道機関に対する積極的な広報活動を実施している。更に大阪府警察ホームページ内に「不正受給事犯対策について」と題して、不正受給事犯の検挙事例を掲載するなど、広く社会に警鐘を鳴らす活動を展開している。

#### (9) 警察と行政機関による事務レベルの検討会等の開催

大阪市は、平成21年11月に生活保護の「適正化推進チーム」を設置し、生活保護適正化マニュアルの作成や、不正受給専任チームの設置等の取組を強化しており、事件相談等の機会を捉えて事務レベルの検討会を開催している。また、大阪市以外にも受給者の多い門真市や東大阪市において、生活保護の適正化に向けた庁内体制が確立され、意見交換会や合同研修会に事務局メンバーが出席している。しか

しながら、他の自治体は門真市や東大阪市のような状況には至っていないことから、市長会及び町村長会事務局の下に設置された「生活保護事務に関する検討ワーキンググループ」の会議に参加し、各自治体における不正受給事犯対策の強化を要請しているところである。

そのほか、対策本部では「生活保護費不正受給詐欺事件を前提犯罪とした起訴前の没収保全の請求」を行っている。これは、生活保護費の不正受給詐欺事件として被疑者2人を通常逮捕し、証拠品の精査及び被疑者らの取調べ等を実施した結果、振込指定口座内に振込入金された生活保護費が口座内に残存し、更に被疑者方から現金を押収し、その一部が犯罪収益であると認められたことから、これら犯罪収益の散逸防止並びに剥奪を目的として、起訴前の没収保全請求を行ったところ、大阪地方裁判所より没収保全命令が発令されたというものである。こうした起訴前の没収保全を行うことで自治体へ保護費の迅速な返還が可能になるものと考えている。

### 3. まとめ

本日の報告のまとめとして、制度上・運用上の問題点と対策について述べたい。制度上・運用上に問題点は様々あると思うが、生活保護の不正受給事件の捜査において、被疑者から動機を聞くと、「生活困窮者を装えば生活保護が受けられ、毎月決まった金が手に入ると思ったから」、「お金が入ったことを隠し通せば、今までどおり生活保護を受けることができたから」、「外形的な条件さえ揃えておけば、役所はあれこれ聞いてこないから」等と供述している。「隠せることは隠しておいて、貰えるものは貰っておこう」ということである。

対策として以下の4点を挙げたが、この4点以外にもたくさんあると思う。

#### ①事前調査、確実な審査を実施する

保護申請があれば、形式的な審査にとどまらず、必要に応じて申請者の保有資産や就労収入等に対する調査を確実に実施するほか、保護の開始決定に関して、少しでも疑義がある場合は、保護決定期限の延長を積極的に行い、確実な審査を行う必要がある。また、受給者のモラルを過信することなく、保護開始後も必要に応じて調査する必要がある。

#### ②定期的に関係機関への照会を実施する

受給者に義務づけている収入申告に関して、必要な証明書類（給与明細や預金通帳）の添付を求めるほか、生活及び就労実態を把握するため関係機関（金融機関・税務署・労働局等）への照会が必要である。

#### ③不正受給に対する毅然とした対応

不正受給が判明した場合には、支給停止・廃止措置等、行政機関の不正受給に対する毅然とした対応を示すことで、受給者の不正行為に対する自制心を醸成する必要がある。

#### ④法改正による実施機関の権限の強化

現在、対策本部の事務局として自治体の生活保護担当者と意見交換をしている中で感じることは、現行の制度自体に様々な問題があり、それらを見直す必要がある。特に、実施機関の調査権限については強化する必要がある。現在、国においては生活保護制度の見直しが検討なされているようだが、モラルの崩壊を防ぎ、国民の不公平感を払拭するような制度改正がなされることを祈念して、私の報告を終わらせていただく。

---

※<sup>1</sup> 現在は、関係 8 部門、関係 1 2 所属に改編

※<sup>2</sup> 現在は、犯罪対策官を犯罪抑止戦略官に名称変更