

論文

京都市における生活保護「適正化」政策

——「暴力団員等」対策事業の展開——

中 村 亮 太*

1 問題設定

2006年、厚生労働省によって生活保護の「適正化」に関する2つの通知が出された。「生活保護行政を適正に運営するための手引き」と「暴力団員に対する生活保護の適用について」である¹。本稿の目的は、これら通知に示された「暴力団員」に対する規定が、地方自治体（京都市）においてどのような「適正化」政策として実施されたのかを明らかにすることである。

生活保護における「適正化」政策とは、漏給よりも濫給の防止を重要視した政策展開を意味する。具体的には、医療扶助の引き締め、就労指導の強化、扶養義務の強調、不正受給対策など多岐にわたる。このうち、本稿がとくに論じるのは「暴力団員」に対する不正受給対策である。通説では、「適正化」政策の歴史的展開は3期ある（河合1997: 117）。生活保護行政の通史的研究を行った社会福祉学者の友友信勝（2000: 229）によれば、第一次「適正化」期（1954～56年）、第二次「適正化」期（1964～66年）、第三次「適正化」期（1981～93年）である²。このうち、もっとも長期かつ大規模な「適正化」期とされるのが第三次である。第三次「適正化」期の直接の契機となり、その後の生活保護行政の基本的指針となったのが、1981年に厚生省が発した通称「123号通知」である³。123号通知とは、「暴力団関係者等」の不正受給防止を掲げて発せられたもので、保護の申請者と利用者、収入申告書、資産申告書、包括同意書（各種調査についての白紙委任状）の三つの提出を求めるものであった。この123号通知の特徴について、友友は次のように述べる。

それ〔引用者註：123号通知の特徴〕は特定の地域、特定の問題への「適正化」ではなく、「暴力団関係者等」が引き起こした不正受給事件がすべての生活保護新規申請と保護受給者に適用され、全面的で総合的であることである。また、すべての新規申請及び被保護世帯に関係先照会への同意書を取りつけ、実施機関の判断による不利益処分や法85条（罰則規定）、刑法を持ち出している点も今までの「適正化」に前例がない。（友友2000: 252）

123号通知の特徴とは、その対象の普遍性（全ての申請者・利用者への適用）、挙証責任を追求する管理的側面（各種書面の要求）、罰則規定の重視の3点にあったといえよう。この123号通知の「効果」は絶大であり、1984年以降、生活保護の保護率は96年まで低下の一途をたどる。社会学者の副田義也（2014: 275-8）は、1952～2005年の保護率の年次推移を検討し、1984～2005年における著しい保護率の低さに着目して、この時期を「低保護率期」と区分する⁴。副田によれば、この低保護率の「最有力要因」は、景気の動向、失業率の増大、高齢化の進行、他法・他施策の充実等ではなく、123号通知に端を発する「生活保護の引き締め政策」である。

123号通知は生活保護制度に大きな影響をもたらしたが、本稿では2006年の2つの通知に注目したい。その理由は、

キーワード：生活保護、「適正化」政策、「暴力団員」、不正受給、地方自治体

*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2013年度入学 公共領域 日本学術振興会特別研究員(DC1)

2006年通知は「適正化」政策の新たな展開を示すものであると考えられるからである。123号通知は1986～2005年の間、生活保護ケースワーカーの事務必携の書籍『生活保護手帳』の関係通知集の冒頭に記載されていたが、2006年通知はこれに取って代わり、冒頭に置かれることとなった。123号通知自体は2006年通知の後ろに記載されており、この交代は、厚生労働省が123号通知よりも2006年通知を今後の行政運用のあり方として重要視していることを示している。この交代について、副田は「暴力団組員の不正受給を防止しようとする『123号通知』の元来のねらいは変わらないが、その手段、方法が『手引きについて』[引用者註：2006年通知]が示すもの変わったとよむのが妥当であろう」(副田 2006: 340-1)と指摘する。つまり、2006年通知とは123号通知の目的(「暴力団員等」の不正受給防止)が踏襲された上で、その方法について新たに規定したものである。目的の踏襲という意味では、2006年通知は123号通知の一部ともいえる。しかし副田が2005年度までを「低保護率期」とし、2006年度以降を「現在」とする理由は2006年通知の重要性、すなわち「暴力団組員であることを欠格条項として事実上明示するものであった」(副田 2014: 277)ことに由来している。社会福祉学者の吉永純(2006: 194)もまた、2006年通知を「新適正化」政策と呼び、不正受給告発強化のマニュアル化の点で「権力的」かつ、同意書による調査の強化を含む点で123号通知の「居直り的」な行政運用マニュアルであったと指摘するように、2006年通知の「手段」「方法」は、生活保護行政の新たな展開として注目に値するものであるといえよう⁵。

もちろん厚生労働省レベルの運用である2006年通知は、地方自治体レベル(ケースワーカーレベルを含む)で行われた実際の運用とは異なる。つまり、生活保護「適正化」政策の研究においては、省レベルの通知や監査だけでなく、自治体レベルの通知や事業、福祉事務所窓口でのケースワーカーと利用者の相互行為場面での運用もまた相互補完的に検討する必要がある。そのため本稿では、京都市を事例に、2006年通知にみられる「適正化」政策(とくに警察と福祉の連携を通じた「暴力団員」の不正受給防止対策)が、地方自治体レベルにおいてどのように実施されているのかを明らかにする。京都市を対象とする理由は、当該地域が、2009年度より積極的な福祉と警察との連携を通じた「暴力団員」の排除対策事業を行ってきたことによる。

使用する資料は、京都市「地域福祉課」と「監査適正給付推進課」より情報提供を受けた行政文書に限定している⁶。収集した資料は、個人が識別されうる情報を除いた京都市における2008～2015年度の生活保護関連の通知や不正受給対策のマニュアルが主たる資料である。具体的には、「保護係長会議資料」、「費用徴収決定起案マニュアル」、「生活保護暴力団員等対策支援員派遣事業てびき」、「京都市暴力団員等対策支援員派遣事業実施要項」、「京都市生活保護疑義解釈集」、「生活保護の適正化及び社会保障給付における不正の未然防止を図るための連携に関する協定書」などである。加えて、2008～2015年度の京都市が厚生労働省に提出した監査資料(個人が識別されうる情報は除く)、「厚生労働省監査に係る結果通知」、「厚生労働省監査改善報告」である。

論文の構成は以下である。まず2節で、省レベルの運用である2006年通知とはなにか(2.1)、その問題性(2.2)と弊害(2.3)について検討する。3節では、2006年通知が京都市の生活保護行政においてどのような「暴力団員」に対する事業として展開されたのかについて事例分析を行う。4節では、本稿のまとめを提示し、2006年通知や「暴力団員等」対策事業の展開とは、現代生活保護のいかなる質的な変容を意味するのかについて若干の考察を行う。

2 生活保護における「暴力団員」対策

2.1 2006年通知とはなにか

2006年に出された2つの通知、「生活保護行政を適正に運営するための手引き」と「暴力団員に対する生活保護の適用について」は、「暴力団員」に関する規定において、ほぼ同一の内容になっている⁷。前者は、生活保護制度の運用全般を対象とした通知であり、その一部分に「暴力団員に対する生活保護の適用についての考え方」が示されている。後者は、前者に示された「考え方」をほぼ抜粋する形で構成されたものである。

2006年通知は、生活保護における「暴力団員」の不正受給防止を目的の一つとしており、警察と生活保護行政との連携について規定している。端的にいえば、この通知は「暴力団員」であるという理由のみによって、生活保護から「暴力団員」を排除することを可能にしたものであった。2006年通知の冒頭は、「暴力団員」が生活保護を受けるとの問題点と警察と福祉の連携の必要性について次のように述べている。なお、通知でいう「暴力団員」とは、「暴

力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（以下「暴力団対策法」）に定められた第2条第6号の「暴力団の構成員」を指す。

反社会的行為により市民生活の安全と平穏を脅かす暴力団員に対して生活保護を適用することは、国民の生活保護制度に対する信頼を揺るがすばかりでなく、結果的に公費である保護費が暴力団の資金源となり、暴力団の維持存続に利用されるおそれも生じることとなり、社会正義の上でも極めて大きな問題である。このため、暴力団員に対する生活保護の適用については、厳正な対応を行い、市民の理解と支持が得られるようにする必要がある。

これを踏まえ、暴力団員に対する生活保護の取り扱いを徹底するとともに、その実行を期すため、暴力団員該当性に関する情報提供依頼等に関して警察との連携を強化することとしたので、その趣旨について十分に了知するとともに、適正な運用に努められたい。（社援保発 0330002 号）

ここで注目されるべきは、「暴力団員」に対する生活保護の運用を糸口として、警察と福祉の連携の強化が明確に提言されていることである。さらに2006年通知では、「暴力団員及び暴力団員であることが疑われる者への対応」について、保護の申請者が申請相談・調査・指導の過程における「その申し立てや態度から暴力団員であると疑われる場合」（例：暴力団を「脱退している」と主張していても「就労状況や生活実態等に照らして離脱の真偽が疑われる場合」）には、「警察等の関係官署との連携」を十分に図り、もし暴力団員であると警察情報で判明したならば、保護の申請を却下することが規定されたのである。つまり、福祉事務所は申請者の態度などから「暴力団員であると疑われる場合」には、警察の情報に依拠して「暴力団員」を判定し、保護申請を却下するというのである。

2.2 2006年通知の問題性

2006年通知の最大の問題の一つは無差別平等の原理との矛盾、すなわち欠格条項の「復活」という問題である。現行の生活保護法第2条には無差別平等の原理（「すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」）が規定されている。つまり法第2条では「保護を受けるに当たっては、保護を要する状態に至った原因や社会的身分等により優先的・無差別に取り扱われることがないことを規定している」（社援保発 0330001 号；社援保発 0330002 号）ため、「暴力団員」であるという理由のみでは生活保護の要件を欠くとはみなされない。しかし2006年通知は次のような論法によって、この問題の解決を試みた。すなわち、「保護を受けるためには、法第4条に定める補足性の要件、すなわち資産、収入、稼働能力その他あらゆるものを活用するという要件を満たすことが必要であり、申請者が保護の要件を満たしていない場合に保護の申請を却下することは、無差別平等の原則と矛盾するものではない」（社援保発 0330001 号；社援保発 0330002 号）。

そもそも暴力団員は集団的に又は常習的に暴力団活動（暴力団対策法第2条第1号に規定する暴力的不法行為等をいう。）に従事することにより違法・不当な収入を得ている蓋然性が極めて高いことから、暴力団員については、保護の要件の判断に当たり、

- ① 本来は正當に就労できる能力を有すると認められることから、稼働能力の活用要件を満たさない
- ② 暴力団活動を通じて得られる違法・不当な収入について本人が保護の実施機関に対して申告することは期待できないことに加え、このような収入については一般に犯罪の発覚や没収を免れるために隠匿が図られ、又は資金源としてその属する暴力団に移転されるものであるため、保護の実施機関による生活実態の把握や法第29条等に基づく資産等調査によってこれを発見・把握することは困難であることから、資産・収入の活用要件を満たしていると判断することができないが、これは暴力団員であることに帰因するものである

と認められることから、保護の要件を満たさないものとして、急迫状況にある場合を除き、申請を却下することとする。（社援保発 0330001 号）

以上の引用を要約すれば、2006年通知において「暴力団員」は、違法・不当な収入を得ている蓋然性が高いとい

う理由によって、①本来なら就労可能であるため稼働能力の活用要件を満たさない、②資産・収入の活用要件を満たすかどうかを判断しえない者として定義されたがゆえに、保護の要件を満たさない者とされたのである。

この2006年通知にみる「暴力団員」の排除について、先行研究では1946年の旧生活保護法における「素行不良者」の欠格条項の復活であるとの指摘がなされてきた。たとえば、副田は、2006年通知とは「旧法の『素行不良者』の欠格条項を福祉と警察の連携のもとに復活させたものであった」（副田 2014: 357）と指摘する。社会政策学者の堅田香緒里とケースワーカーの宮下ミツコもまた、「暴力団員の生活保護からの排除は、『補足性の原理』によってではなく、むしろ『補足性の原理』をそもそも問えない、という理屈によって正当化された。ひらたくいえば、暴力団員は、暴力団員であるというただそのために生活保護から排除されるようになったのだ。これは事実上の欠格条項に他ならない」（堅田・宮下 2012: 147）と述べる。

2006年通知を1981年123号通知と比較した場合の特徴とはなにか。それは、123号通知が、あくまでも補足性の要件を（各種書面などによって）把握しようとしてきたことと比較すると、2006年通知では、補足性の要件を把握することができない理由は「暴力団員」に「帰因」とし、要件の把握そのものが放棄されていることに最大の特徴がある。ここで指摘しておきたいのは、収入・資産・稼働能力などの調査を行った上で申請を却下することと、それら調査を行わずして申請を却下することとの間には決定的な違いがあるということである。なぜなら、前者があくまでも無差別平等の原理に基づいているのに対して、後者はそもそも当該申請者には生活保護を申請・利用する権利がないと規定しているに等しいからだ。すなわち、2006年通知の最大の問題性は、補足性の要件の把握・調査を放棄し、欠格条項を復活させたことにあるのである。

2.3 2006年通知の弊害

2006年通知に基づいた警察と福祉の連携による「暴力団員」の認定作業は、実際には現役の「暴力団員」のみならず、生活に困窮した「元暴力団員」の申請者をも生活保護から排除する機能を果たしている。実際に争われた事案として「生活保護申請却下取消等請求事件」（宮崎地方裁判所平成23年10月3日判決・決定、福岡高等裁判所宮崎支部平成24年4月27日判決）がある（社会保障・社会福祉判例 2012; 鶴森 2012; 池谷 2012）。この事案は、「元暴力団員」の原告Xが病気で生活に困窮し、宮崎市福祉事務所に生活保護の申請を行ったが、福祉事務所側は、警察情報では「暴力団員」として登録されていることを理由に保護申請を却下したことに對して、申請却下処分の取消し等を求めたものである。

一審判決では、県警の「暴力団」情報は一度登録されると、破門状が出された場合を除いて、①直ちには登録が抹消されない、②「暴力団」情報の見直しも年1回しか行われないため、仮に保護申請者が脱退直後の場合には申請却下となることから、警察情報にのみ依拠して生活保護の適否を判断することは生活保護法第1条の目的（生活に困窮するすべての国民に対して必要な保護を行うこと）に反することが明らかであり、県警本部の「暴力団」情報にのみ依拠することなく事実認定を行わなければならないとした上で、暴力団を脱退したと認定し請求を容認した（社会保障・社会福祉判例 2012: 27）。これについて弁護士の鶴森雄二（2012: 4）は原告「Xさんの生活状況及び病状といったことについて詳細な事実認定を行ったうえで、保護開始・廃止の要件を具体的に検討・判断しており、『暴力団員』という言葉が一人歩きしがちな中で、極めて冷静な判断を行ったものとして意義のある判決であった」と評価する。判例では、裁判所側の以下のような「被告の主張に対する判断」が行われている（社会保障・社会福祉判例 2012: 34）。被告である宮崎市は、宮崎県警本部の情報を理由に原告が「暴力団員」であり、補足性の要件を満たさないと主張していた。その情報とは、①組員等とともに組長の出所を出迎えたこと、②シラスウナギを密漁しようとしていたことなどである。裁判所は、①について、原告は組長の放免式（刑務所を出所した暴力組員を朝一で迎える行事）の勧誘を断っていたが、生活保護の相談をしていた警察職員に情報提供を求められたため、放免式の場所を伝えてしまい、原告は放免式に参加しなければ自らが警察への情報提供者であると判明することをおそれ、やむなく参加したことが認められ、原告が組長の放免式に参加したことのみで、当時「暴力団」に所属していたと認めることはできない、と判断している。②については、原告は伸縮式の網とバケツを用いてシラスウナギの捕獲を行っており、行為の当否はともかく、船で地獄網を用いて暴力団が行うような組織的なシラスウナギの密漁とはその様相を大きく異にしており、かつ他の組員と共に行った行為でもないことからして、原告が「暴力団」に所属

して収入を得ていたと認めることはできない、とした。

しかしながら、控訴審判決は一審判決を取り消し、原告Xの請求を棄却した。この理由は、原告は「暴力団組織等との結びつきがあり、何らかの形で不労所得を得ていたことなどが強く推認され」、「具体的に金員を受受していることが確認できないとしても、福祉事務所において原告の不労所得を的確に判断することが困難な状況にある以上は、保護申請における補足性の要件を満たさない」というものであった（社会保障・社会福祉判例 2012: 27）。これについて鶴森は、「確たる証拠もないのに単なる『疑い』だけで、Xさんを『高利貸』であると決めつけ、さらには現在でも『暴力団組織等と結びつきがある』などと邪推し、（中略）補足性の要件を満たさないと判断した。かかる判断は、極めてずさんな事実認定に基づいたものであり、極めて不当な判決である」（鶴森 2012: 4）と述べる。

以上の裁判の過程から明らかになるのは、2006年通知は、現役「暴力団員」を排除することを一つの目的としているが、その弊害として「元暴力団員」に対しても生活保護からの排除を生じさせているということである。これが意味するのは、「暴力団員であるとの疑いがある」者さえも、事実上生活保護から排除される可能性があるということである。

3 京都市における生活保護「適正化」政策

3.1 「暴力団等」対策事業の背景

2009年度より京都市では、「暴力団員等」対策事業が展開され、それに伴う各種の通知や要項が出されてきた。一連の事業や通知の背景には、2008年10月に2名の「暴力団員」の被保護者が、不正受給の容疑で逮捕された事件が関係している⁸。

2008年11月25日の京都市議会の第2回「普通決算特別委員会第2分科会」では、この事件について田中セツ子議員が質疑を行い、山内清生活福祉部長が答弁を行っている。ここで興味深いのは、生活福祉部長が2006年通知以前と以降における自治体レベルでの生活保護の運用について説明していることである。生活福祉部長によれば、「京都市の方では、このころから〔引用者註：1981年の123号通知の頃から〕、多分府警本部とは協議をする中で、暴力団と疑わしい者については警察に照会をし、暴力団であるということが分かれば暴力団を保護できないですよというお話をしてきた」。もちろん、生活保護法には無差別平等の原理があり、法的には「暴力団であるということで保護をしないということができない」ため、「京都市としては本人に話をし申請をさせないというような形を取り組んできた」という。そして、2006年に「原則、暴力団組員については保護をしないということが国の通知で出され」、「国の後ろ盾もできたということで府警本部の方から暴力団組員ですよという風にお聞きした場合は、あなたは暴力団だから保護できませんと、これは国も言っていますという形で言えるようになった」と、2006年通知の活用について述べている。

ここでは、2006年通知が京都市生活保護の運用にもたらした影響について指摘する。生活福祉部長は、123号通知以降の京都市では、「暴力団と疑わしき者」を府警に照会し、「暴力団員」との警察情報があれば申請者に申請をさせない、つまり、生活保護の申請を相談として取り扱い保護を受けさせないという「水際作戦」を行ってきたことを述べている。このような運用自体に問題があるが、ここで注目したいのは、京都市が2006年通知で示された厚生労働省の方針を先取りしてきたと考えられることである。なぜなら、「暴力団員」に対して事前に保護の受給を阻止することは、省レベルで示された123号通知では要求されていない。にもかかわらず、123号通知から逸脱した運用が2006年以前から自治体レベルでは行われていたというのである。これは、2006年通知が京都市の「暴力団員」対策を開始させたというよりも、むしろ2006年通知は京都市の「暴力団員」対策を補強したとみるべきだろう。

3.2 「暴力団員の疑いがある者」とは誰か

2008年の経緯を経て、2009年5月8日には、京都市福祉局長から「暴力団員に対する基本方針について（通知）」が出された⁹。この通知は、2008年に「暴力団員」が不正受給容疑での逮捕された事案を受けて、以前に出された京都市の通知「暴力団員に対する生活保護の適用について」（2006年6月9日付 生活福祉部長）によっては、把握することが困難な事案であったとし、「暴力団員に対しては原則生活保護を適用しない取り扱いをさらに徹底するた

め)、新たな「暴力団員に対する基本方針」の策定を通知するものであった。

この「暴力団員に対する基本方針」には「暴力団員の疑いがある者」に関しての具体的な規定が記載されている。この規定は、3節3で後述する「生活保護受給者に係る暴力団関係者一斉点検」の通知においてもほぼ同様の内容が記載されており、福祉事務所職員はこれを参照して「暴力団員の疑いがある者」を判断し府警に照会することが指示されている。

※1 暴力団の疑いがある者

- ① 保護歴がある場合、保護台帳に暴力団員である旨の記載がある新聞記事が編綴されているなど暴力団活動に関わっていたことを示す記録がある者
- ② 過去には暴力団員であったが、現在は脱退していると主張する者
- ③ その他、以下の事由等から福祉事務所が暴力団員との疑いを持つ者
 - ・行動や言動が威圧的である者や刺青等がある者
 - ・覚せい剤所持や銃刀法違反等による逮捕歴や覚せい剤後遺症がある者
 - ・民生委員や近隣住民から過去に暴力団員との通報があった者
 - ・過去の生活歴や職歴、生計維持方法に不明な点が多い者
 - ・高級車（年式を問わない）を使用している疑いがある者
 - ・明確な理由なく不在がちであるなど生活実態に不明な点が多い者

このような具体的な規定は、厚生労働省の2006年通知にはないものである。2006年通知では、「暴力団員」とは暴力団対策法第2条第6号に定められた「暴力団員」であると規定されるが、「暴力団員であることが疑われる者」については申請者の「申し立てや態度等から暴力団員であると疑われる場合」といった規定にとどまっている。そのため、引用した規定は京都市において独自に作成されたものと考えられる。ここには、2006年通知の問題性（補足性要件の把握の放棄ともなう欠格条項の復活）とは別に、福祉事務所が「暴力団員であると疑われる者」を警察に照会することの問題性がある。

注目したいのは、「③その他、以下の事由等から福祉事務所が暴力団員との疑いを持つ者」である。ここに列挙された諸細目は「暴力団員」よりもはるかに広い範囲を対象にしうる点で曖昧さを有しているとともに、この曖昧さには偏りがある。たとえば、1つ目の「行動や言動が威圧的である者」についていえば、福祉事務所の窓口において自己防衛的に「威圧的」な振る舞いをしてしまうあらゆる生活困窮者を含むことになる。また、2つ目の細目は逮捕歴がある者や薬物依存症者、3つ目は近隣から疎まれてる者、4と6つ目は日雇い労働者やホームレスだった者などをも含む可能性がある。つまり、これら細目に該当しうる人々とは、社会から周縁化された者たちを示しているに過ぎず、ほとんどあらゆる生活困窮者が含まれる可能性があるという問題がある。

これについては、類似した規定が2012年の横浜市でも確認されている（堅田・宮下 2012: 147）。堅田・宮下は、京都市における③の「福祉事務所が暴力団員との疑いを持つ者」のような項目は二つの点で注目に値すると指摘する。一つは、「暴力団員」であると疑われる者の範囲である。すなわち、疑われる者として措定されうる「ふるまい／行為」は、いずれも生活保護法上の受給資格を欠く要件ではないにもかかわらず、これらの「ふるまい／行為」によって生活保護の濫給ないし不正受給が疑われ、警察への照会対象となってしまうことに注意を促す。なぜなら、生活保護において「暴力団員」対策を名目として進められている警察と福祉との連携強化（福祉事務所への警察官OBの配置など）は、「警察がしだいに貧者の統治の最前線に位置づけられるようになり、福祉に代わって貧困を管理する」（堅田・宮下 2012: 145）ようになることを意味するからである。このような「ふるまい／行為」に基づく判断で、生活に困窮した「暴力団員」を「素行不良者」として排除する所作は「犠牲者を責める／貧しきを罰する」アプローチに接続していくものだと指摘する。

もう一つは、保護の可否の判断が警察権力の裁量で行われるようになるという点である。曖昧な「ふるまい／行為」に基づく「暴力団員該当性」の判断は、それを判断する者の裁量や恣意に委ねられるため、「警察のさじ加減一つで、暴力団員該当性ひいては生活保護の可否が判断されてしまうということの意味する」（堅田・宮下 2012: 148）とい

うのである。

3.3 「暴力団員等」対策事業の展開

京都市では2009年5月より2つの「適正化」政策が実施されている。それは、「暴力団員等対策支援員派遣事業」（以下、派遣事業）と「生活保護受給者に係る暴力団関係者一斉点検」（以下、一斉点検）である。

2009年5月保健福祉局生活福祉部地域福祉課から『生活保護暴力団員等対策支援員派遣事業のてびき』（以下、『てびき』）が出されている。それによれば、派遣事業の目的は、「暴力団」を徹底排除するために、地域福祉課内に支援員（警察官OB）を配置し、福祉事務所からの要請に基づいて派遣するというものであった。

本事業は、福祉事務所に暴力団排除業務に精通した人材を「生活保護暴力団員等対策支援員」（以下、「支援員」という）を派遣し、不正受給は断固として許さない福祉事務所の毅然とした対応をサポートすることにより、暴力団員による不正受給を排除し、本市の生活保護行政の基本である「必要な人に必要な保護」をより一層推進することを目的とする。（『てびき』：2）

「支援員の活用方法」（『てびき』：2-5）は幅広く規定されており、「暴力団関係照会についての府警との連携」だけでなく、「暴力団員等への対応方法に関する専門的助言」や「暴力行為を未然に防止し、職員が冷静に対応できる環境を確保する」、「行政対象暴力への対応に関する研修実施の支援」、保護の決定・実施に関わる事務は行わないが「面接や訪問に同席・同行する」ことなどが挙げられている。

『平成21年度6月グループ別SV会議資料』には支援員の活用状況について記載されている。それによれば、2009年5月14日～6月19日の約1ヶ月間で、派遣回数が計39回、内容としては府警への照会（48件）が圧倒的多く、「暴力団員」への対応5回（面接3件、訪問2件）となっている。2009年6月25日の『グループ別保護課長会議実施報告書 摘録』には、この派遣事業に対する保護課長の反応が記載されている。現場の反応は概ね肯定的なようで、「警察からの回答が非常に早くもらえるようになり助かっている」、「被保護者が交流〔引用者註：拘留〕されている情報について、警察から情報提供出されやすくなって良かった」との記載がある。

次に、2009年度より行われている「一斉点検」について述べる。この事業は、保健福祉局長通知（2009年5月8日 福祉事務所長宛）「生活保護受給者に係る暴力団関係者一斉点検の実施について」において示された。この事業の内容については通知に別途記されている『生活保護受給者に係る暴力団関係者一斉点検要項』に詳しく記載されている。それによると、この事業は、少なくとも年1回実施することとされており、点検は次のような方法で行われる。①まず地区担当員は、20～80歳の被保護者のすべての男性を抽出し、②次に「暴力団員の疑いがある者」を抽出、京都府警へ照会が必要な者を選定、「照会対象者リスト」に入力し、③京都府警察本部への照会を行う（「支援員」がリストを京都府警察本部刑事部組織犯罪第一課に持参）というものである。

点検後の対応として、警察本部からの回答により「暴力団員であることが判明した場合」には、離脱の事実を確認できる書類（「絶縁状・破門状等」）を提出するように指示し、書類等によって離脱の事実が確認されない場合には原則保護を廃止する。書類が提出された場合には、誓約書、自立更生計画書及び同意書を聴取したうえで、保護受給中に誓約に反して暴力団活動を行わないように文書指示することとされている。仮に、「暴力団員であると判明しなかった場合」には、「元暴力団員であることが明らかな者」については、再度暴力団員に復帰するおそれもあるため、「照会対象者リスト」の搭載を継続し、翌年度以降の一斉点検時に照会を再度行うこととされている。また、「元暴力団員以外の者」についても、「暴力団活動が疑われる者」については「照会対象者リスト」に登載を継続することとされ、入院や入所あるいは「生活状況等から暴力団活動を行っていないことが明らかな者」についてはリストから削除しても差し支えないとしている。

2010年度以降、上述した京都市の「暴力団員等」対策事業についての情報共有が他の自治体との間で行われている。たとえば、全国福祉事務所長会議（2010年5月18）における厚生労働省「平成21年度生活保護法施行事務監査結果について」の資料3には、京都市一斉点検の通知と要綱が取り上げられている¹⁰。同会議は2006年度より不定期に開催されているもので、厚生労働省が全国の福祉事務所長に対して前年度の監査結果とその年の監査の重点項目

について説明する場である(2009年度監査結果の説明項目は3つあり、その一つが「暴力団員の排除」となっている)。

また京都市は、大阪市の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」委員会に、第7回(2010年6月4日)、第12回(2010年10月19日)、第22回(2011年8月29日)と参加している。これら3回の委員会には政令指定都市の約半数を含む自治体が参加しており、第7回(29自治体)、第12回(38自治体)、第22回(46自治体)が参加している。この第22回において京都市は、「暴力団」排除対策としての一斉点検事業、後述する2011年度の「適正化推進担当」についての報告を行っている¹¹⁾。

全国福祉事務所長会議で京都市の事業が取り上げられたこと、あるいは京都市が政令指定都市を中心とした委員会で報告したことは、福祉事務所長の間で京都市の対策事業についての情報共有が行われたことを意味している。

3.4 「暴力団員」排除対策と不正受給対策の統合

ここでは、2011年度以降の京都市における「適正化」政策について述べる。2011年度の京都市では、「不正受給対策」組織と「暴力団対策」組織が「生活保護適正化」の名の下に統合再編されている。具体的には、「京都市生活保護不正受給防止等対策推進本部」¹²⁾と「京都市生活保護暴力団排除対策本部」¹³⁾・「京都市生活保護暴力団排除対策連絡協議会」¹⁴⁾が統合再編され、2012年2月13日「京都市生活保護適正化推進本部」(以下、「適正化推進本部」)が設置され、その下部組織として「不正受給防止等対策連絡協議会」と「暴力団排除対策連絡協議会」が設置されている。

この統合の背景・理由について、2012年2月13日の第1回「適正化推進本部」会議の資料には次のようである。
①「生活保護不正受給防止対策には、そもそも暴力団員排除対策も含まれること」。
②「暴力団排除システム」(2009年度以降の派遣事業や一斉点検等)が定着したとともに、「京都市暴力団排除条例」の制定によって「全市的に暴力団排除が進展していること」から、関係組織を効率的・機能的に運営することが望ましいこと。
③「暴力団排除対策」の取り組みには、京都府警察本部組織犯罪対策第2課の参画が必要であること。
④不正受給防止対策には京都府警察本部捜査第2課(所管：刑法詐欺罪)の参画が必要であることが挙げられている。従来の構成では、不正受給対策を担う組織と暴力団排除を担う組織が「縦割り」の状態で存在していたが、2011年度の「適正化推進本部」の成立によって一体的な組織へ変化したと考えられる。

表1 京都市不正受給対策専門部署の変遷(2011-15)

年度	局名	部名	課名	係名	部長 1名	課長 1名	係長 数	係員 数	嘱託 職員数	警察 OB
2011	保健福祉部	生活福祉部	地域福祉課	適正化推進担当係	適正化推進担当部長	適正化推進担当課長	2	2	2	(2)
2012					【専任】		2	2	9	(2)
2013	保健福祉局	保健福祉部	適正給付推進課	(同左)	適正給付推進担当部長	適正給付推進課長	3	3	12	(5)
2014					【専任】		3	3	12	(5)
2015					監査適正給付推進課	適正給付推進担当	監査適正給付推進担当部長	適正給付推進担当課長	3	4
(2015年11月27日 監査適正給付推進課提供の資料より作成)										

表1は、2011～15年度の京都市における不正受給対策専門部署の変遷を示したものである。注目したいのは、2013年度に、2011～12年度の「適正化推進担当」係が発展解消する形で「適正給付推進課」が新設されたことである。これによって、京都市では一つの課として不正受給対策を行う体制を構築した。この時、警察官OBが3名増員されているが、これは2013年度の「保護課長会議資料」によれば「夜間の調査」を強化するためであった。具体的には、勤務時間が8:45～17:30から、～21:45までに変更され、「夜間勤務の実施による不正受給事案の調査や過払い分等の徴収業務を実施」することとなったのである。なお、厚生労働省は2012年3月11日の社会・援護局関係主管課長会議で、警察官OBの積極的な配置を促している。

また課の成立に先立ち、2013年3月25日に京都府警察と京都市長との間で、「生活保護の適正化及び社会保障給付における不正の未然防止を図るための連携に関する協定書」（以下、協定書と表記）の締結式が開催されている。

この協定は、「不正受給の未然防止及び暴力団排除その他適正化を図るとともに、社会保障給付における不正の未然防止を図るための（中略）連携に関し必要な事項を定め」（第1条）たものである。第3条では、京都市長が「不正受給の未然防止及び生活保護からの暴力団排除の徹底に努めるとともに、生活保護の適正化を図る」（第3条）こと、京都府警察が「悪質な不正受給に対する取締りの強化に努める」（第3条2項）ことが示されている。この協定書の特徴は、京都府警察と京都市長が「相互に協力し、必要な情報の提供に努める」（第3条3項）ことを明示した点にある。

この協定書の締結式と同日付けで、京都府警は人事異動を行い、刑事部に不正受給を取り締まるための専従班を設置している。「府警によると、専従班の設置は全国で初めて」のもので、「専従班の名称は『不正受給事犯捜査係』で、知能犯罪を担当する捜査2課に（中略）、専従捜査員6人を配置」し、「暴力団の関与に対応するため、組織犯罪対策2課の捜査員3人も連携する」（2013.03.23 読売新聞・東京朝刊）体制を構築したものであった。以上のような府警との連携を行うのが、京都市保健福祉局保健福祉部に設置された適正給付推進課である。適正給付推進課は、不正受給対策を専門に行う部署であると同時に、各区の福祉事務所への統制機能を有している。

4 まとめ

本稿では、厚生労働省レベルの2006年通知に示された「暴力団員」に対する排除規定が、地方自治体レベルである京都市においてどのような「適正化」政策として実施されたのかについて検討してきた。その結果、京都市では2009年5月より「暴力団員等対策支援員派遣事業」と「生活保護受給者に係る暴力団関係者一斉点検」の2つが実施されており、警察と福祉との積極的な連携（警察官OBの配置や情報の照会・共有など）によって「暴力団員等」対策事業を展開してきたことがわかった。さらに、2011年度以降の京都市では、「暴力団員」対策と不正受給対策の統合再編が進展することによって、警察と福祉行政の連携が強化されている。2011年度には「適正化推進本部」という両対策組織を統合した組織が誕生し、2013年度には不正受給対策を一つの中心的課題として取り組む部署として「適正給付推進課」が設立され、警察官OBなどの嘱託職員が増員されつつある。

2006年通知の「暴力団員」に対する規定における最大の特徴であり問題は、「補足性の要件」（資産、収入、稼働能力その他あらゆるものを活用するという要件）を把握することができない理由は「暴力団員」に「帰因」とし、要件の把握・調査そのものが放棄されていることにあった。これについて先行研究では、旧生活保護法の欠格条項の「復活」であるとの指摘があったが、本稿の結びに代えて、この「復活」が現代生活保護行政におけるどのような質的な変容を意味しているのかについて論じておきたい。

2節2で述べたように、2006年通知において「暴力団員は（中略）違法・不当な収入を得ている蓋然性が極めて高い」という理由によって、①「本来は正当に就労できる能力を有する」ため稼働能力の活用要件を満たさない、②「資産・収入の活用要件を満たしていると判断することができない」者として定義されたがゆえに、保護の要件を満たさないとされていた。しかしながら、このような「蓋然性」に基づいて、生活保護から事前に特定の集団を排除する所作は、123号通知においてすくなくとも建前としてはあった無差別平等の原理がもはやかなぐり捨てられたことを意味している。また、「資産・収入の活用要件を満たしていると判断することができない」理由を、「暴力団員であることに帰因するものである」とする論法は、「暴力団員」に至る諸過程や犯罪の原因を不問にする「自己責任」の論理を示すものである。つまり、生活保護行政における2006年通知の出現が意味するのは、生活保護が特定集団を対象とした事前抑止型の政策へと質的に変容しつつあるということである。

社会学者のロイック・ヴァカンによれば、アメリカでは福祉国家から刑罰国家への転換が、フランスやヨーロッパ諸国では福祉・刑罰政策の連携と強化が進んでおり、その標的となっているのが、「雇用形態の変容と社会保障制度の再編により、長期的に社会から周縁化された層」（Wacquant 2001=2008: 104）である。このような状況の中に、日本の生活保護制度を位置付けてみるならば、2006年通知に示され地方自治体において展開されている（警察と生活保護行政の「連携」を通じた）「暴力団員等」対策事業が監視し処罰しようとしているのは「社会から周縁化され

た層」、すなわち「暴力団員」であり、「暴力団員との疑いがある者」という曖昧さを含む貧者に他ならない。

〔注〕

- 1 正式名称は、「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（平成 18 年 3 月 30 日 社援保発 0330001 号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知）、「暴力団員に対する生活保護の適用について」（平成 18 年 3 月 30 日 社援保発 0330002 号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。なお、本稿では 2 つを総称する場合には「2006 年通知」、個別に表記する場合は前者を「社援保 0330001 号」、後者を「社援保 0330002 号」と表記する。また、2006 年には住宅扶助に関する通知と年金担保貸付に関する通知も発せられているが、本稿では除外している。
- 2 大友（2000）は 1945～1993 年の厚生省生活保護監査方針の変遷を分析したものである。本稿では簡略化したが、大友は第三次「適正化」期を、生活保護第三次「適正化」準備期（1978～80 年）、生活保護行政第三次「適正化」前期（1981～4 年）、後期（1985～9 年）、緩和期（1990～3 年）と細分化している。
- 3 正式名称は、「生活保護の適正実施の推進について」（昭和 56 年 11 月 17 日 社保第 123 号 厚生省社会局保護課長通知・監査指導課長通知）。123 号通知に関連する 2 つの通知として、「生活保護法施行細則の一部改正について」（「社保第 37 号」1982 年 3 月 31 日改正、1982 年 4 月 1 日施行）、「生活保護法施行細則の一部改正の運用について」（「社保第 38 号」1982 年 3 月 31 日）がある。
- 4 この時期は、先行する時期と比較して著しい保護率の低さを誇り、1984 年度の保護率は 12.2% で史上 3 番目の低さ、85 年度の 11.8% は史上最低値であり、その後 10 年間の対前年での減少を繰り返す、95 年に史上最低値 7.0% を記録し、そこから、2005 年度（11.6%）まで対前年での増加を繰り返す（副田 2014: 274-6）。
- 5 123 号通知と目的が共有されている以上、2006 年以降の時期を第三次「適正化」期とどのような点で区別しうるのか、あるいはそもそも 2006 年通知のみをもって 2006 年以降の時期を「適正化」期として区分できるのかについてはさらなる議論を要する。大友（2000: 229-30）によれば、以下 5 点が生活保護行政の指導指針において総合的に強調されるときに「適正化」の進行を読み取ることができるといふ。①「自立」強調が稼働年齢層に収斂され一般扶助の理念が後退するとき、②不正受給対策が拡大し拳証事務へ業務が特化するとき、③経済的自立へ偏向し人格的自立が二次的になるとき、④実施機関には命令・指示等の職権活用を、被保護者には各種書類の届出義務を強調し、手続き過程を複雑にするととき、⑤査察指導の役割に社会福祉主事への管理的機能が期待され、社会福祉の専門性が後退するときである。つまり大友に習えば、「適正化」期を区分するためには、2006 年通知だけでなく、その他の通知や監査内容を含めての通史的かつ総合的な分析が必要である。本稿の主題は一地方自治体の「適正化」政策であるため、2006 年以降を新たな時期（たとえば、第四次「適正化」期）として区分しうるかどうかについては保留し、すくなくとも「暴力団員」に対する規定に関して 2006 年通知が新規性を有しており、「適正化」が進行していることを指摘するにとどめた。
- 6 本稿では、ケースワーカーへのインタビュー、あるいは各福祉事務所に対する個別調査は行っていない。その理由は、本稿の主題が京都市の「適正化」政策、とりわけ自治体レベルで行われている施策や事業の展開を明らかにすることにあるからである。もちろん、自治体レベルの施策・事業がいかんして作成されたのかを、その作成を担った当事者にインタビューする方法も考えられる。しかしながら、本稿ではひとまず、行政文書から明らかにできる範囲での事業展開を分析したいと考えている。
- 7 現行の生活保護制度は法定受託事務のため、省レベルの通知は「技術的な助言若しくは勧告」（地方自治法 245 条の 4）である。そのため、「社援保発 0330001 号」は、法律上は必ずしも自治体に対して強制力があるわけではない。ただし、「社援保発 0330002 号」は「処理基準」（地方自治法 245 条の 9 第 1 項）とされており、自治体に対してその実施を相対的に強く求めている。
- 8 この事件については、朝日新聞（朝刊・京都市内 2008.10.23, 11.28）、読売新聞（大阪朝刊 2008.10.23, 10.29, 11.28）参照。
- 9 「暴力団員に対する基本方針について（通知）」（2009 年 5 月 8 日付 保健福祉局長（担当：生活福祉部地域福祉課）各福祉事務所宛）。
- 10 全国福祉事務所長会議（厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/kaigi/100518-1.html> 取得日：2016 年 10 月 1 日）参照。
- 11 「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」委員会（大阪市ホームページ http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/893-16-0-0-0.html 取得日：2016 年 10 月 1 日）。
- 12 2009 年 9 月 14 日設置。2009 年 9 月 15 日、2011 年 9 月 6 日の 2 回開催されている。この会議で策定されたものとして、「悪質な生活保護の不正受給に対する積極的な告発等について」（2010 年 1 月 15 日、京都市保健福祉局長（担当：生活福祉部地域福祉課）各福祉事務所宛）がある。
- 13 2008 年 10 月 22 日設置。目的は、「京都府警察本部との連携の下、暴力団関係者による不正受給を生活保護から徹底的に排除する」ことである。2008 年 11 月 7 日に開催され、京都府警察本部との一層の連携強化を図るための「暴力団排除対策連絡協議会」の設置が確認された。
- 14 2008 年 12 月 11 日設置。目的は、京都府警察本部と密接な連携、協力関係を構築し、暴力団関係者による不正受給を生活保護制度か

ら徹底的に排除する」ことである（2012年2月13日第1回「適正化推進本部」会議資料より）。

〔文献〕

- 池谷秀昇, 2012, 「暴力団員等に対する生活保護の適用について——宮崎地裁判決平成23年10月3日（本号27頁）、福岡高裁宮崎支部判決平成24年4月27日（本号43頁）を参考にして」『賃金と社会保障』1569: 12-26.
- 堅田香緒里・宮下ミツ子, 2012, 「貧者の統治の質的変容——生活保護への警察官OB配置問題を通して」『現代思想』40（11）: 140-155.
- 河合幸尾, 1997, 「わが国公的扶助政策の特徴——『適正化』政策を中心に」杉村宏ほか編『現代の貧困と公的扶助行政』ミネルヴァ書房, 117-34.
- 大友信勝, 2000, 『公的扶助の展開——公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社.
- 副田義也, 2014, 『生活保護制度の社会史 [増補版]』東京大学出版.
- 社会保障・社会福祉判例, 2012, 「社会保障・社会福祉判例——宮崎地判（平23・10・3）、福岡高宮崎支判（平24・4・27）」『賃金と社会保障』1569: 27-55.
- 鶴森雄二, 2012, 「『一人の人間としての扱い』を求めて——宮崎地判平23・10・3（本号27頁）、福岡高宮崎支判平24・4・27（本号43頁）」『賃金と社会保障』1569: 4-11.
- Wacquant, Loic, 1999, *Les Prisons de la Misere, Raison d'Agir.* (=2008, 森千香子・菊池恵介訳『貧困という監獄——グローバル化と刑罰国家の到来』新曜社.)
- 吉永純, 2006, 「生活保護をめぐる政策動向と改革の課題」竹下義樹・吉永純編『死にたくない！——いま、生活保護が生きる時』青木書店, 153-206.

Policy Implementation for Appropriate Provision of Public Assistance in Relation with Enforced Countermeasures against Yakuza in Japan

NAKAMURA Ryota

Abstract:

The Ministry of Health, Labour and Welfare issued two notices on appropriate provision of public assistance in 2006. One of their purposes was to prevent Yakuza receiving money. Previous research has criticized that these notices revive disqualifying condition to bad mannered people in previous public assistance act by fostering cooperation between police and welfare sector. This paper studies how municipal governments implement this policy by examining a case of Kyoto City where the government decided their appropriation policy and implemented it in fiscal year 2008-2015. The result finds that Kyoto City introduced active countermeasure project against Yakuza in 2009, which has been integrated with the measures against fraudulent since 2011. This enforced countermeasures against Yakuza and its integration with the measures against fraudulent implies that the public assistance system has been changed by means of the restricted assistance doctrine.

Keywords: public assistance, policy process, Yakuza, welfare fraud, local government

京都市における生活保護「適正化」政策 ——「暴力団員等」対策事業の展開——

中 村 亮 太

要旨：

2006年、厚生労働省は生活保護の「適正化」に関して2つの通知を出した。通知は、生活保護からの「暴力団員」の排除を一つの目的としており、先行研究によって旧生活保護法の素行不良者の欠格条項を警察と福祉の連携のもとに復活させたものであるとの批判がなされてきた。本稿では、通知に示された「暴力団員」対策が、実際に地方自治体においてどのように実施されたのかについて検討している。具体的には、2008～2015年度の京都市における「適正化」政策の決定と実施の過程を分析した。結果、京都市では2009年度より「暴力団員等」対策事業が積極的に展開されており、2011年度以降では「暴力団員」対策と不正受給対策の統合再編が進展していた。この「暴力団員」対策と不正受給対策の統合再編が意味するのは、生活保護が特定集団を対象とした事前抑止型の政策へと質的に変容しつつあるということである。