

2015年3月5日

プリペイドカードによる生活保護費支給のモデル事業撤回を求める要望書

大阪市長 橋 下 徹 殿

生活保護問題対策全国会議ほか160団体

(全161団体)

第1 要望の趣旨

貴市は、2014年12月26日、全国で初めてプリペイドカードによる生活保護費の支給をモデル事業（以下「本モデル事業」という。）として2015年4月から実施する旨を発表した。しかし、本モデル事業には、以下指摘する様々な問題点があり、到底容認できないので、速やかに撤回し、実施することのないよう要望する。

第2 要望の理由

1 金銭給付の原則（生活保護法31条1項）に違反する

救護法（施行令7条）が金銭給付と現物給付の併用を規定していたのに対して、現行生活保護法31条1項が「生活扶助は、金銭給付によって行うものとする」と規定して、特に金銭給付主義を原則的に採用したのは、経済統制が大幅に解除された今日においては、金銭給付により各人の自由購入に任せることが適当であるが故とされている（小山進次郎「改訂増補・生活保護法の解釈と運用」442頁）。

しかし、プリペイドカード（いわゆる電子マネー）は、「その金額に応ずる対価を得て電磁的に記録された情報であって、その記録者との契約関係に基づき一定の範囲で金銭債務の弁済としての効力を有するもの」であって¹、金銭（貨幣）そのものではないから、プリペイドカードによる支給が「金銭給付」にあたらぬことは明らかである。

また、生活保護法31条1項但し書は、「これによることができないとき」（施設等において寝具等の物品を貸与する場合等）、「これによることが適当でないとき」（物品を一括大量購入することが非常に有利である場合とか、一般には入手し難い物品を給与する場合等）、

¹ 杉浦宣彦・片岡義広「電子マネーの将来とその法的基盤」

「その他保護の目的を達するために必要があるとき」（被保護者の性状、給付するものの性質等からみて現物給付でないで保護の目的を達しがたい場合）には現物給付によることができる旨規定しているが、一般的に生活扶助費をプリペイドカードによって給付する本モデル事業は、これらの例外的場合にあたらない。そもそも「現物給付」とは、「衣料、食糧その他生活必需品の給貸与及び移送、理髪、入浴又は被服修理等を行うこと、介護等の役務の提供」（前掲小山 444 頁）など、特定の物品の給貸与又は特定のサービスの提供であるとされている。プリペイドカードの提供は、このいずれにも該当しないから、「現物給付」としても許されないことが明らかである。

そうすると、プリペイドカードによる生活扶助費の支給は、金銭給付の原則を定めた生活保護法 31 条 1 項に真っ向から違反することが明らかである。これはプリペイドカードが「金銭給付」にも「現物給付」にもあたり得ないことから一義的に導かれる結論であって、生活保護利用者の承諾を得られたからといって、その違法性が治癒されるという性格のものではない²。厚生労働省は、生活保護利用者の承諾があれば民法 482 条が規定する代物弁済として許されるとの見解を示している模様であるが、かかる解釈は生活保護法 31 条 1 項の趣旨を没却するものであって到底許されない。

自民党などは、生活扶助・住宅扶助等の現物給付化の法改正案を提案しているが³、本モデル事業は、本来法改正をしなければなし得ないことを、法改正を行うことのないまま強行しようとするものであって、法令遵守精神の欠如もはなはだしいものと言わざるを得ない。

2 プライバシー権・自己決定権（憲法 13 条）の侵害である

中嶋訴訟・福岡高等裁判所平成 10 年 10 月 19 日判決は、「憲法 25 条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのであるから、被保護者は収入認定された収入はもとより、支給された保護費についても、最低限度の生活保障及び自立助長といった生活保護法の目的から逸脱しない限り、これを自由に使用することができるものというべきである。」としている⁴。

² 日本弁護士連合会 2015 年 2 月 27 日付「生活保護費をプリペイドカードで支給するモデル事業の中止を求める会長声明」

³ 自民党政調生活保護に関する P T 平成 24 年 11 月 20 日「生活保護法改正 P T 案のポイント」

⁴ 最高裁平成 16 年 3 月 16 日判決・判時 1854 号 48 頁も「同法は、世帯主等に当該世帯の合理的な運営

ところが、保護費がプリペイドカードによって支給されることになると、生活保護利用者がいつ、どこで、何を購入したのか、食生活から趣味嗜好に至る日常生活のすべてが福祉事務所に把握され、生活全般を管理・支配され得ることにつながる。これは、上記の判例に反するのみならず、生活保護利用者のプライバシー権・自己決定権（憲法 13 条）に対する著しい侵害である。

なお、本モデル事業は、被保護者の「申し出」を得て行うものとされていることから、貴市は、プライバシー権等の放棄がなされていると主張するかもしれない。しかし、後述のとおり、プリペイドカードによる保護費の支給は生活保護利用者にとって不便不利益なだけであって何らの利益にもつながらない以上、任意かつ真摯な「申し出」が生活保護利用者の側から自発的に行われることは想定し難い。異論をはさまない生活保護利用者をケースワーカーが選別して、その圧倒的な力関係の差を利用し、「申し出」に名を借りた事実上の強制が行われることが容易に想定されるところである。

3 生活保護利用者の日常生活に著しい不便・危険が生じる

プリペイドカードは、通貨とは異なり、当該カードの加盟店でしか利用できない。生活保護利用者それぞれの地域で利用している馴染みの小規模な商店や食堂などでは利用できない事態が多々起こりえる。特に、生活保護利用者がアレルギー（化学物質過敏症等を含む）、糖尿病等の疾病や障害をもつ場合、例えば、アレルギーのため無農薬・無添加の食材を購入するなど、疾病・障害特性に合わせ、細心の注意を払って食材、衣服、洗剤などの生活用品を選択、利用することで、かろうじて生命、健康を維持する者が多い。そして、こうした生活用品は、特定の店舗、市場、生産者等を通じてしか購入できない場合が多いため、本モデル事業導入により生活用品購入の選択肢が狭められることになれば、こうした生活保護利用者の生命や健康の安全を即時かつ直接脅かすことになる。

このように本モデル事業は、生活保護利用者の日常生活に著しい不便や危険を生じさせるものである。

この点、貴市自身が、2013年9月4日の時点においては、「本市におきましても保護費の電子マネー化やクレジットカード払いが可能かどうかの検討を行いました。購入先が限定され、近隣の小規模店舗では使用できない可能性があることなどの課題があると考えています。」としていたにもかかわらず⁵、~~わずか1年で認識を180度転換させ本モデル事業の実施をゆだねているものと解するのが相当~~として追認。

に踏み切ったことは不可解というほかない。

4 巨大企業による国家的貧困ビジネスの始まりである

本モデル事業は、三井住友カードと富士通総研が提案してきた事業を貴市が採用したものである。モデル事業の協定先である上記2社とVisa、NTTデータは、「米国では既に児童手当や災害手当といった各種給付がVisaプリペイドによって給付」されており、「2012年には年間100億ドル以上がプリペイドカードにより給付」されているとして、「今回のモデル事業を通じ、大阪市同様に全国の自治体への展開を進め、(略)政府の日本再興戦略における具体策の一つである、公的分野での電子決済の利用拡大を含むキャッシュレス決済の普及を目指」すとしている。上記4社は、200万人の生活保護利用者を新たな巨大市場として獲得することを皮切りとして、さらにはアメリカのように児童手当その他の公的給付についてもプリペイドカードによる支給を実現することによって、爆発的に市場を拡大していくことを目論んでいるのである。その目的は、もちろん巨額の手数料収入を得ることによる利潤の追求である。アメリカでのSNAP(旧フードスタンプ。補足的栄養支援プログラム)が助けているのは、困窮したワーキングプアでも失業者でも、零細農家でもなく、売上げが入る大手食品業界と、偏った食事が生む病気が需要を押し上げる製薬業界、カード事業を請け負う金融業界の三者であるという報告もある(堤未果「株貧困大国アメリカ」11頁)。

本モデル事業によって、既に述べたとおり、生活保護利用者が利益を得ることがないだけでなく、貴市をはじめとする自治体も何ら支出を減らすことはできず、むしろ委託手数料等の支出を増やすことにつながりかねない。利益を得るのは大手カード会社だけであり、まさに国家的規模で福祉給付を利潤の源として食べ物にする貧困ビジネスの始まりである。

5 プリペイドカードの支給はアルコールやギャンブル依存症の対策にはならない

貴市は、本モデル事業実施の理由として、「ギャンブルや過度な飲酒等に生活費を費消し、自立に向けた生活設計を立てることが困難な方等への支援」をあげている。

しかし、プリペイドカードを支給して用途を把握し、不適切な用途があれば問い質して叱責したからといって、アルコールやギャンブルの問題が解消・解決するというような簡単な話ではない。依存症は病気なのであるから、当事者に寄り添った支援を通じて信頼関係をつくり、専門クリニックへの通院や自助グループへの通所などにつなげ、当事者自身が自分で

⁵ 大阪市HP『お寄せいただいた「市民の声」』「福祉平成25年7月」

自分の生活を日々コントロールしていく力を身に着けていくための、地道で息の長い援助が不可欠であり、そのためには、恒常的に 400 名規模の人員不足が生じているケースワーカーの大量増員と専門性の向上こそが必要である。本モデル事業は、生活保護利用者に対する地域社会のスティグマ（偏見）と生活保護利用者の抑圧感を助長し、社会的に排除された生活保護利用者がいっそうギャンブルなどへの依存を強めることが強く懸念される。なお、そもそも本モデル事業は、単身者で約 8 万円の保護費のうち一部（3 万円）のみをプリペイドカード支給するというものであり、残りの現金 5 万円で飲酒やギャンブルをすれば把握のしようがないのであるから、保護費の使途を把握してギャンブルなどを抑止するという説明自体が論理破綻している。

したがって、本モデル事業の本質は、当事者に対する支援を名目・隠れ蓑にしなが、真の目的は、生活保護利用者を管理支配して制度利用から締め出すことによって自治体の保護費を減らすことにあることが明らかである。

6 生活保護利用者だけでなく地域の小規模商店や児童手当・年金等の公的給付受給者にとっても死活問題である

3 で述べたとおり、プリペイドカードが加盟店でしか使えないということは、加盟店契約をしていない地域の小規模な商店や食堂等の側から見れば、大切な顧客を大規模チェーン店等に奪われ、経営の基盤を脅かされることを意味している。特に、生活保護利用者が多く住む地域では、顧客を奪われて廃業を迫られる小規模店も少なからず出てくる一方、大手のコンビニやスーパーのチェーン店が出店数や規模を拡大することが予想される。これは地域コミュニティの衰退にも、つながる問題である。

また、橋下市長は、会見で、「本来ならば全員、一定額についてはカード利用にしたほうがよい」旨述べており、将来的には希望者だけではなく生活保護利用者全員についてプリペイドカードによる支給を行うことを示唆している。また、同市長は、「生活保護制度の財源が税であることから、支出について適正さが求められることの一環として、受給者にこれくらいの負担を負ってもらっても然るべきである」旨も述べている。その理屈からすれば、生活保護に限らず、児童手当、児童扶養手当、老齢年金、障害年金などの税を財源とする公的給付については、すべてプリペイドカードによって支給することが一貫していることになる。実際、4 で述べたとおり、三井住友カード等の発案企業は、そのようなアメリカ型の社会の実現を望んでいるのであり、これは決して杞憂とは言えない。

したがって、本モデル事業は、この国で暮らすすべての人にとって対岸の火事ではありえないのであり、その意味からも現段階において撤回されることが強く求められる。

以上

【賛同団体】

全国クレサラ・生活再建問題対策協議会／特定非営利活動法人 大阪医療ソーシャルワーカー協会／一般社団法人日本アルコール関連問題ソーシャルワーカー協会／ホームレス法的支援者交流会／ホームレス総合相談ネットワーク／認定 NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい／全国生活保護裁判連絡会／日本自治体労働組合総連合／NPO 法人かごしまホームレス生活者支援あう会／NPO 法人やどかりサポート鹿児島／一般社団法人つくろい東京ファンド／野宿者ネットワーク／生存権裁判を支える愛媛の会／生存権裁判を支えとくしまの会／生活保護基準引下げ反対埼玉連絡会／東北生活保護利用支援ネットワーク／東海生活保護利用支援ネットワーク／近畿生活保護支援法律家ネットワーク／反貧困ネットワーク／反貧困ネットワーク大阪／反貧困ネットワーク京都／反貧困ネットワーク長野／反貧困ネットワークあいち／反貧困ネットワーク埼玉／反貧困ネットワーク北海道／大阪子どもの貧困アクショングループ／きょうと福祉倶楽部／首都圏青年ユニオン／樹花舎／総合社会福祉研究所／NPO カインドネス名古屋支部／福井県社会保障推進協議会／北大阪総合法律事務所／25 条を守る会 ぼぼろ／怒っているぞ！ 障害者切りすて！ ネットワーク関西／ビッグイシューかごしまサポーターズ／精神障害者カワセミの会／死刑廃止・タンポポの会／関西合同労働組合／木津川ダルク／NPO 法人くまもと支援の会／長野県民主医療機関連合会／反貧困陽だまりネット／関西非正規等労働組合(ユニオンぼちぼち)／きょうと夜まわりの会／特定非営利活動法人いっぽいっぽの会／さまりたんプログラム／マッド・プライド・ジャパン／ユニオン未来／特定非営利活動法人ひとりネット／権力とマスコミの横暴を正し人権を守る国民の会 in 入間／北九州市社会保障推進協議会／沖縄クレサラ・貧困被害をなくす会／便利屋・社会福祉相談処「ゆいの家」／特定非営利活動法人ほっとポット／日本福音ルーテル教会・喜望の家／自立生活センターたいとう／なかまユニオン なかまおおさか分会／特定非営利活動法人ジョイフルさつき／全国障害者問題研究会京都支部／NPO 法人神戸の冬を支える会／北海道労働組合総連合／東京多摩借地借家人組合／ふぁみりあ・浜松／平和・民主・革新の日本をめざす福井の会／ゆにおん同愛会／泉州☆精神障害者倶楽部「青い鳥」／年金者組合大阪府本部／生活総合支援ネットワーク佐賀(通称「絆ネット」)／釜ヶ崎医療連絡会議／奈良自治労連／枚方市職員労働組合／愛媛・人間らしく生きたい裁判弁護団／釜ヶ崎キリスト教協友会／東京多摩借地借家人組合／自立生活センターHANDS 世田谷／全国「精神病」者集団／怒っているぞ！ 障害者切りすて！ 全国ネットワーク／関西学生アルバイトユニオン準備会議／健康よろずプラザ／日本 LGBT 障害者患者運動連絡会／監視社会を拒否する会／愛媛県保険医協会／京都自治体労働組合総連合／大阪自治労連／大阪衛星都市職員労働組合連合会／みさと協立病院患者会ポレポレの会／自治労連福井県事務所／大阪いちょうの会／みやぎ青葉の会／生活保障支援ボランティアの会／公益社団法人やどかりの里／埼玉障害者市民ネットワーク／NPO 法人近畿地域活性ネットワーク／釜ヶ崎公民権運動／風をおこす女の会／反貧困連絡会／自治労連秋田県本部／秋田県公務公共一般労組／派遣労働ネットワーク・関西／日本バプテスト連盟ホームレス支援特別委員会／NPO 法人ささしまサポートセンター／京都府職員労働組合連合／特定非営利活動法人長居公園元気ネット／大阪精神保健福祉士協会／全国公的扶助研究会／NPO 法人 日本障害者協議会／板橋生活と健康を守る会／NPO 労働と人権サポートセンター・大阪／野宿者のための静岡パトロール／NPO 法人くまもと支援の会／働く女性の全国センター(ACW2)／あざみの会／生活保護改悪に反対する人々の会／全国生活と健康を守る会連合会／東京都生活と健康を守る会連合会／全京都生活と健康を守る会連合会／久御山生活と健康を守る会／奈良

県生活と健康を守る会連合会／兵庫県生活と健康を守る会連合会／滋賀県生活と健康を守る会連合会／全大阪生活と健康を守る会連合会／住之江生活と健康を守る会／住吉生活と健康を守る会／浪速生活と健康を守る会／西成生活と健康を守る会／港生活と健康を守る会／大正生活と健康を守る会／此花生活と健康を守る会／西淀川生活と健康を守る会／東淀川生活と健康を守る会／淀川生活と健康を守る会／北生活と健康を守る会／旭生活と健康を守る会／城東生活と健康を守る会／東成生活と健康を守る会／鶴見生活と健康を守る会／都島生活と健康を守る会／平野生活と健康を守る会／生野生活と健康を守る会／東住吉生活と健康を守る会／豊中生活と健康を守る会／吹田生活と健康を守る会／茨木生活と健康を守る会／摂津生活と健康を守る会／門真・守口生活と健康を守る会／大東生活と健康を守る会／枚方・交野生活と健康を守る会／寝屋川生活と健康を守る会／堺市生活と健康を守る会／泉大津生活と健康を守る会／貝塚生活と健康を守る会／岸和田生活と健康を守る会／泉南生活と健康を守る会／東大阪生活と健康を守る会／八尾生活と健康を守る会／柏原生活と健康を守る会／松原生活と健康を守る会／富田林生活と健康を守る会／羽曳野・藤井寺生活と健康を守る会(以上、160団体)