



第5回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料

大阪府の生活保護と生活困窮者対策について

平成24年6月

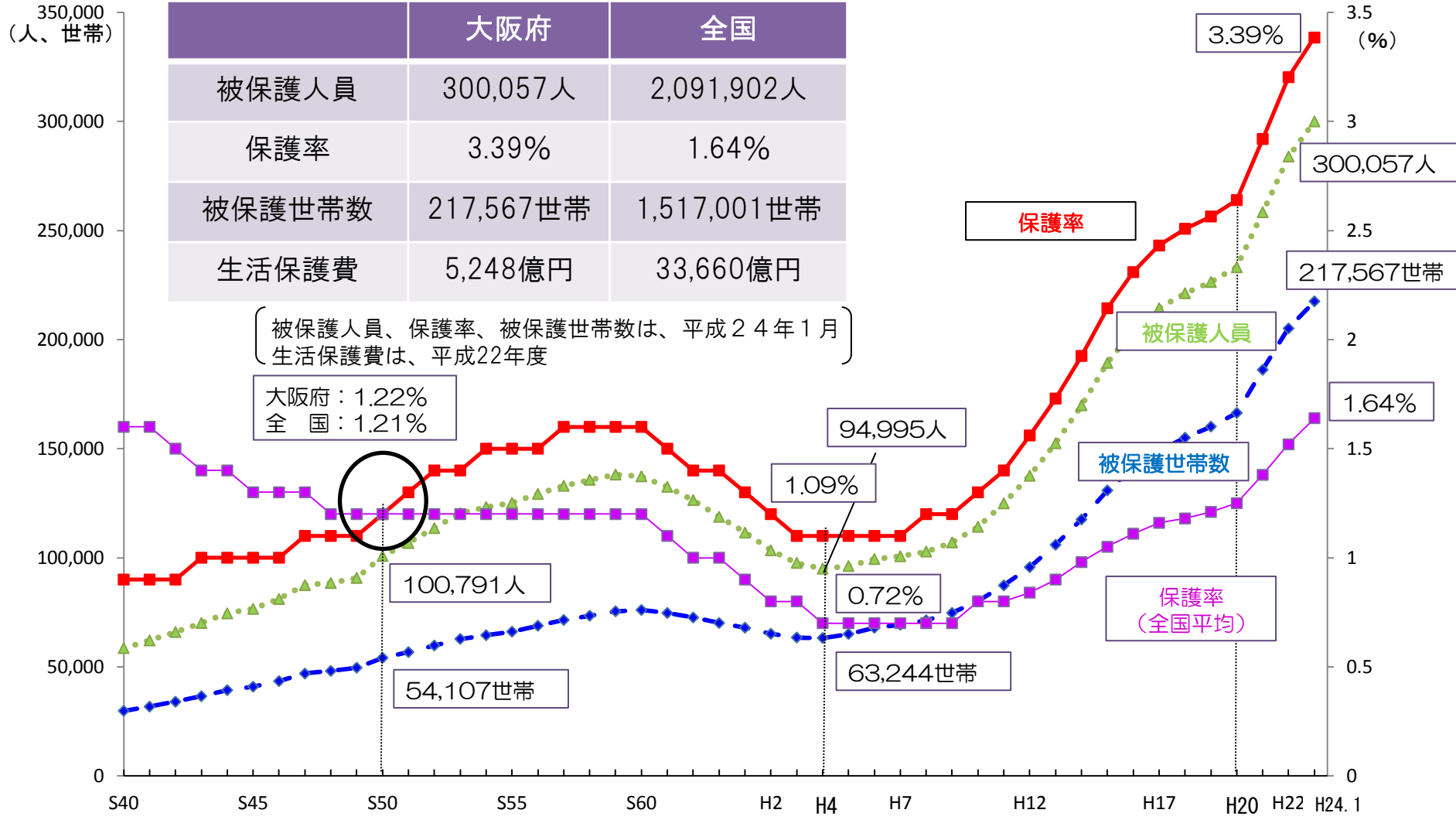
大阪府

1. 大阪府の生活保護の実態と 生活保護制度の見直しについて

大阪府における被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移

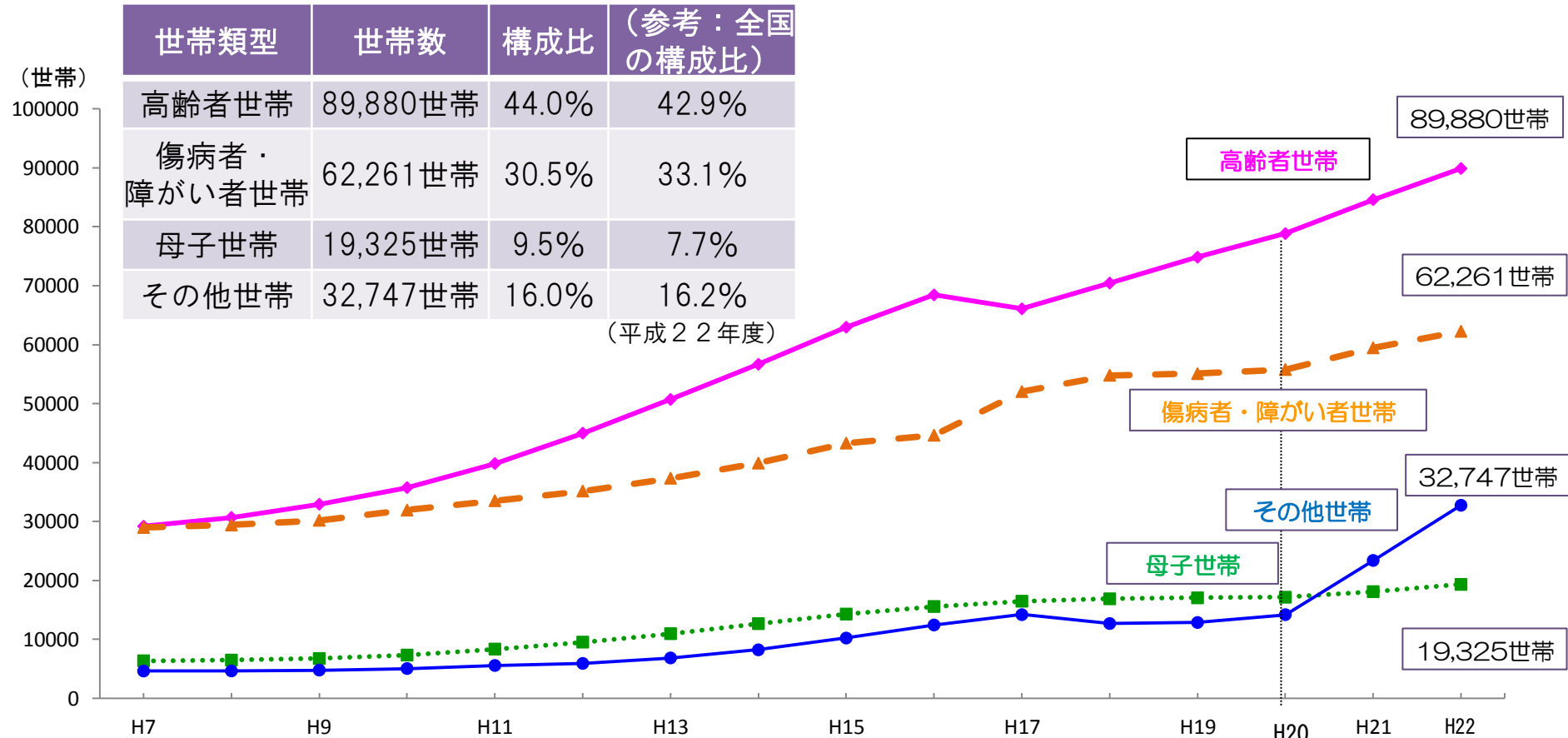
○昭和50年以降、大阪府の保護率は、全国平均を上回る。
 ○被保護者人員・保護率・被保護世帯数とも、平成4年を底として上昇傾向にあったが、近年急増。

	大阪府	全国
被保護人員	300,057人	2,091,902人
保護率	3.39%	1.64%
被保護世帯数	217,567世帯	1,517,001世帯
生活保護費	5,248億円	33,660億円



大阪府における世帯類型別被保護世帯数

- 平成7年以降、高齢者世帯の増加が著しい。
- 平成20年以降、その他世帯が急増。



【世帯類型の定義】

- 高齢者世帯: 男女とも65歳以上(平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上)の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
- 障がい者世帯: 世帯主が障がい者加算を受けているか、障がい・知的障がい等の心身の障がいのため働けない者である世帯
- 傷病者世帯: 世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む。)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
- 母子世帯: 死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない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
- その他の世帯: 上記以外の世帯

都道府県・指定都市・中核市別保護率(平成24年1月時点)

速報値

○大阪は、保護率が高い水準にある。

○全国平均保護率: 1.63% (0.73%)

※括弧内は10年前(平成13年度)の保護率

○都道府県別保護率

○指定都市別保護率

○中核市別保護率

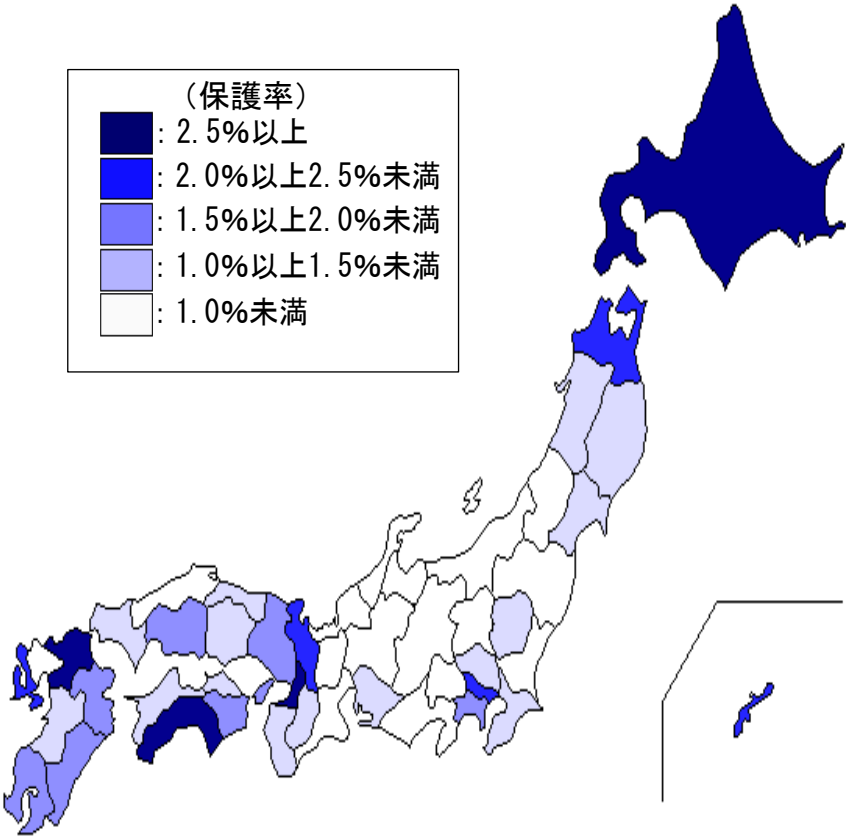
上位10都道府県	
	保護率(%)
大阪府	3.38 (1.93)
北海道	3.05 (2.07)
高知県	2.74 (1.78)
福岡県	2.56 (1.68)
京都府	2.32 (1.61)
沖縄県	2.25 (1.41)
青森県	2.18 (1.36)
東京都	2.13 (1.31)
長崎県	2.11 (1.28)
徳島県	1.90 (1.20)

下位10都道府県	
	保護率(%)
滋賀県	0.77 (0.51)
静岡県	0.75 (0.35)
山梨県	0.67 (0.38)
群馬県	0.66 (0.32)
山形県	0.60 (0.38)
石川県	0.60 (0.38)
岐阜県	0.55 (0.26)
長野県	0.52 (0.27)
福井県	0.45 (0.25)
富山県	0.32 (0.20)

保護率(%)	
大阪市	5.73 (3.13)
札幌市	3.66 (2.35)
京都市	3.17 (2.27)
神戸市	3.13 (2.28)
堺市	2.99 (-)
福岡市	2.82 (1.69)
北九州市	2.43 (1.27)
広島市	2.30 (1.19)
川崎市	2.23 (1.55)
名古屋市	2.06 (0.96)
横浜市	1.84 (1.11)
岡山市	1.82 (-)
千葉市	1.80 (0.86)
相模原市	1.67 (-)
仙台市	1.58 (0.82)
さいたま市	1.52 (-)
新潟市	1.35 (-)
静岡市	1.13 (-)
浜松市	0.92 (-)

上位10市	
	保護率(%)
函館市	4.59 (-)
東大阪市	4.12 (-)
旭川市	3.95 (2.64)
尼崎市	3.91 (-)
高知市	3.71 (2.54)
長崎市	3.02 (1.61)
青森市	2.89 (-)
鹿児島市	2.53 (1.60)
松山市	2.36 (1.47)
和歌山市	2.26 (1.23)

下位10市	
	保護率(%)
前橋市	1.06 (-)
郡山市	0.94 (0.51)
柏市	0.91 (-)
金沢市	0.84 (0.50)
高崎市	0.80 (-)
長野市	0.75 (0.30)
豊橋市	0.68 (0.32)
豊田市	0.59 (0.29)
岡崎市	0.59 (-)
富山市	0.41 (0.27)



【出典】
第1回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 厚生労働省提出資料

注: 指定都市及び中核市数値は再掲

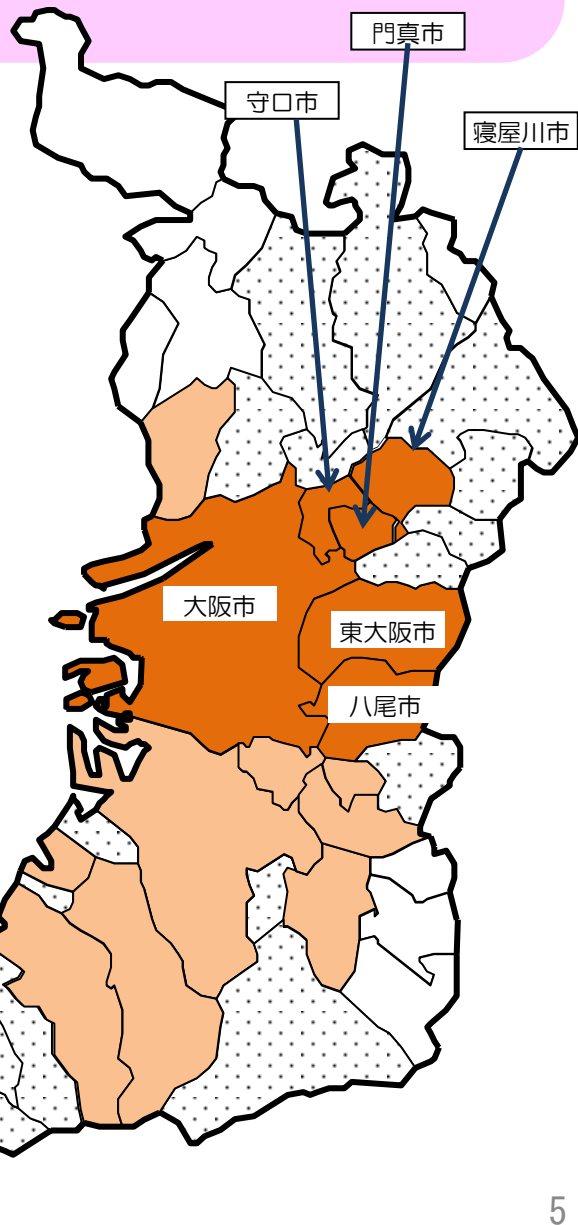
資料: 福祉行政報告例

大阪府内市町村の生活保護の状況(平成24年1月時点の保護率)

○大阪市及びその周辺自治体において、保護率が高い傾向にある。

3%以上		2%以上3%未満		1%以上2%未満		1%未満	
大阪市	5.72	堺市	2.98	枚方市	1.93	池田市	0.92
門真市	5.07	藤井寺市	2.74	貝塚市	1.79	富田林子ども家庭センター	0.85
東大阪市	4.13	岸和田市	2.69	岸和田子ども家庭センター	1.76	箕面市	0.85
守口市	3.74	富田林市	2.57	河内長野市	1.70	島本町	0.38
八尾市	3.14	豊中市	2.49	泉佐野市	1.68	池田子ども家庭センター	0.34
寝屋川市	3.02	羽曳野市	2.48	摂津市	1.67		

※福祉事務所を設置していない町村については、郡部福祉事務所(子ども家庭センター)ごとの保護率を記載。
 岸和田子ども家庭センター：忠岡町、熊取町、田尻町、岬町を所管
 富田林子ども家庭センター：太子町、河南町、千早赤阪村を所管
 池田子ども家庭センター：豊能町、能勢町を所管



保護率	
大阪府平均	全国平均
3.39%	1.64%

資料出所：福祉行政報告例

生活保護制度の見直し

課題

- ◇生活保護からの脱却が困難な高齢者世帯の増加
- ◇単身高齢者世帯の生活保護基準を下回る老齢基礎年金の支給額
- ◇近年の完全失業率の上昇に伴う被保護者に占める稼働年齢層の増加
- ◇生活保護からの早期脱却を促す仕組みの欠如（保護の長期化）
- ◇ライフステージごとに支援を行う上での課題が異なるにも関わらず一元的な仕組み
- ◇生活保護受給者の増加に伴う医療扶助費の増加

提言

《大阪府財政構造改革プラン（案）（平成22年10月公表）》

○生活保護の一手手前のボーダーライン層を支援する「第2のセーフティネット」の構築

ボーダーライン層が生活保護制度に移行しないよう、期間を限定し、就労支援と生活安定に必要な種類の支援を定額支給する新たな制度を創設すべき。

○稼働年齢層と高齢者層を区分した仕組みの構築

・稼働年齢層（原則15歳以上、65歳未満）を対象とする新たな就労支援制度の導入

稼働年齢層への対策は就労促進が最も重要であり、これを集中的・効果的にするため、就労へのインセンティブを高める（自立準備積立金）とともに、自立への自助努力を義務づけ、PDCAサイクルにより一定期間ごとに効果を評価して、必要に応じて支援を更新する制度を導入すべき。

・高齢者層のための新たな生活保障の仕組みに見直し

経済的自立が困難な高齢者層には、生活保障を主とした生活保障給付（仮称）を導入する。その際には、年金保険料納付のインセンティブともなる年金の加入期間に応じた加算などを検討すべき。

○医療扶助の見直し

被保護者に医療の適正な受診意識を高めてもらうとともに、健康管理への意欲を高めてもらうことが重要であるため、利用者への医療費通知の制度化、利用者が医療扶助を受けた場合の一部負担（償還払い）の導入、生活習慣病予防のための健康管理や治療を適切に実施するための「かかりつけ医療機関限定の医療証」の導入の可能性について、専門的に検討すべき。

○生活保護制度の全額国庫負担

全国一律の最低限の基準として、国が提供を保障すべきものであり、国が全額負担する制度とするべき。

大阪府の取組み

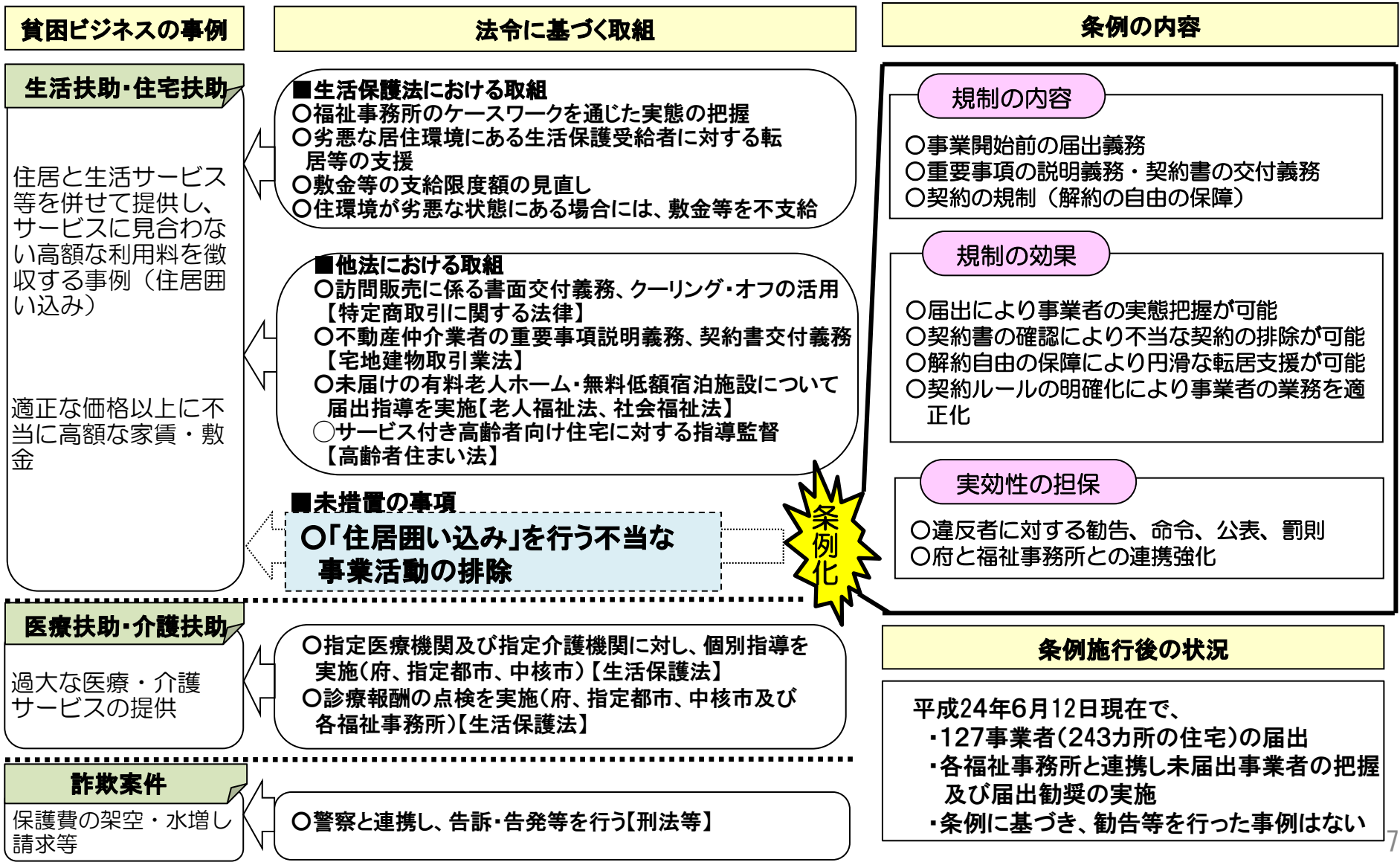
○貧困ビジネスへの対応

住居の提供と併せて食事等の生活サービス等を提供する事業に関し、被保護者と事業者との間における公正な取引ルールを定め、被保護者に不当に不利となる事業活動を規制することで、被保護者の生活の安定と自立の助長を図り、福祉の増進に寄与することを目的として、条例を制定。

大阪府被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例(概要)

平成23年2月1日施行 改正：平成24年3月28日施行

○ 「住居囲い込み」を行う不当な事業活動を排除することにより生活保護受給者の自立を助長



2. 大阪府の生活困窮者対策について

生活困窮者に対する支援策

○生活困窮者支援

・セーフティネットのさらなる機能強化により、生活保護への移行を防ぐ。

生活困窮者に対する支援策の例(生活困窮者支援を主たる目的としないものも含む)

発見

- ・民生委員
- ・児童委員
- ・CSW
- ・社会貢献事業

・地域包括支援センター

- ・障がい者相談支援事業
- ・女性相談センター

・おおさかパーソナル・サポート・モデル・プロジェクト事業

- ・地域就労支援センター
- ・障がい者就業・生活支援センター

相談

生活・就労支援

- ・生活福祉資金貸付事業
- ・各種利用料等減免

- ・婦人保護施設
- ・母子生活支援施設
- ・公営住宅

生活困窮者支援の課題

生活困窮者支援の課題

発見

- ・地域コミュニティの希薄化が進行していることや、個人情報保護への過剰反応等が原因で「社会が生活困窮者を発見する力」が低下していると考えられる。
- ・一方、生活困窮者は自ら支援を求めることができない場合(もしくは、積極的に支援を求めてこない場合)もあり、こうした人達をうまく見つける仕組みを構築する必要あり。

相談

- ・生活困窮者は、様々な分野の課題が複合し、複雑化した問題を抱えるケースも少なくない。この場合、分野ごとの相談体制では的確に対応できないおそれがある。
- ・複雑な課題を抱えた相談者を受け止め、適切に支援を行える体制を構築していくことが必要。

生活・就労支援

- ・生活困窮者の状態に応じた様々なサービス・制度が用意されているが、生活困窮者のニーズは多様化しており、また、制度の狭間に陥っているケースもある。
- ・生活困窮者の個々の実情に応じたきめ細かな支援を行っていくことが必要。

提言：生活困窮者支援のあり方

☆基本的考え方

- ・個々の生活困窮者の状態は様々であり、またそのニーズは多様・複雑である。これに適切に対応するには、支援を必要とする生活困窮者を的確に発見し、必要とする支援につないでいく仕組みが必要。

◆発見

- ・地域コミュニティが希薄化している中、支援を必要とする生活困窮者を社会の中で的確に発見・把握するためには、公的機関や専門機関だけではなく、地域住民やNPOなど、様々な人がそれぞれの立場で取り組んでいくことが必要。
- ・その際は、生活困窮者に積極的にアプローチ(アウトリーチ)し、適切な支援につないでいくとともに、生活困窮のおそれのある人を見守っていく仕組みをつくる必要がある。

◆相談

- ・相談窓口や支援メニューについての情報を積極的に提供することなどにより、身近なところで気軽に相談できる体制とすることが必要。
- ・既存の分野別の相談窓口の充実を図るとともに、すべての相談を受け、必要に応じて専門分野の相談窓口につなぐなどの、包括的なワンストップ相談窓口の創設が必要。
- ・相談を通じて明らかになった個別のニーズに対応できるよう、必要なサービスにつないでいく仕組みづくりが必要。

◆生活・就労支援

- ・生活困窮者の個々の状態に応じた支援を行い、また、支援後もフォローアップを行うなど、きめ細かな対応が必要。
- ・既存の制度だけでは支援が困難、あるいは、制度の狭間に陥っている生活困窮者を支援するため、新たな制度や仕組みの構築が必要。
- ・生活困窮者に就労へのインセンティブが付与されるような仕組みが必要。
- ・生活基盤である住まいを確保するセーフティネットの確立・強化が必要。

提言：効果的な取組み、事業

<要援護者の発見・相談・つなぎ等>

CSW機能配置促進事業※1

* CSWは、要援護者の見守り・発見・相談・つなぎの機能を担う地域福祉のコーディネーターであるが、とりわけ要援護者の「発見」、必要なサービスへの「つなぎ」、支援システムの開発がCSWの特徴でもあり、多様な課題を抱える要援護者にとって重要な支援である。国(厚労省)は府の先駆的取組みを評価し、H20年度からモデル事業を実施しており、今後全国的な展開が望まれる。

社会貢献事業(社福法人による生活困窮者レスキュー)※2

* 本事業では、とりわけ対応が間に合わないような急迫した状況において、「社会貢献基金」を活用し、迅速な経済的援助(現物給付)を行い、「救済」を図る取組みを行っている。迅速な対応が必要にもかかわらず、制度の狭間にあつて対応が困難な生活困窮者に対する先駆的な支援策であり、国による制度化も含め、全国に普及させていく意義は大きい。

<雇用・就労の推進>

おおさかパーソナル・サポート・モデルプロジェクト事業(PS事業)※3

* 生活困窮者の中には、職業訓練やハローワーク等での職業斡旋だけでは安定継続した就労が困難な方もいる。当事者の個々のニーズに合わせて継続した就労支援を行う本事業については、今後全国的な展開が望まれる。なお、国の制度化に向けては、現在のモデル事業の継続等、その成果を活かせるよう配慮が必要。

行政の福祉化※4

* 大阪府における「行政の福祉化」の取組みは、障がい者や母子家庭の母、ホームレスなどの就職困難者の自立支援や雇用・就労機会を拡充するため、府庁舎や府有施設等の行政資源を活用した雇用創出事業である。本取組みは、就職困難者を対象として、行政が持てる資源を最大限活用して雇用につなげていくものであり、今後全国的な展開が望まれる。

<住まいのセーフティネット>

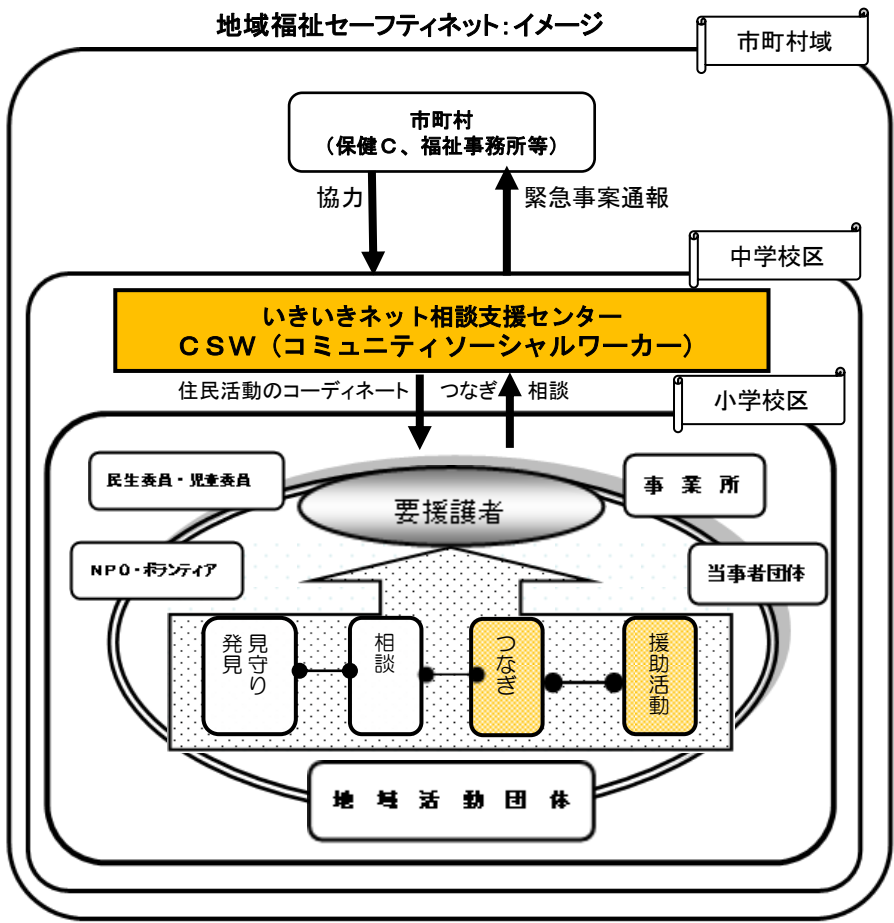
住宅バウチャー制度※5

* 大阪府では、住宅セーフティネットの再構築を図るため、民間賃貸住宅に入居する低所得者に対して家賃の一部を補助する住宅バウチャー(家賃補助)制度について検討し、厚生労働省と国土交通省に提案した。本制度の導入により、生活基盤である住まいのセーフティネットの確立・強化が期待できることから、国において総合的な視点に立った検討を早期に開始することが望まれる。

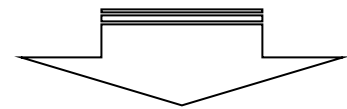
<要援護者の発見・相談・つなぎ等>

CSW(コミュニティソーシャルワーカー)【※1】

- *概ね中学校区単位で地域における見守り・発見・相談・つなぎの機能を担う地域福祉のコーディネーター。制度の狭間や複数の福祉課題を抱えるなど、既存の福祉サービスでは対応困難な事案の解決に取り組む。
- *大阪府では、平成16年度から全国に先駆けて実施。



- ◆地域において要援護者を早期に発見し、適切な支援が行われるためには「小学校区」において、民生委員などによる見守り・声かけ訪問や軽易な相談への対応など、地域住民や当事者による福祉活動が必要。
- ◆複数分野にまたがる、あるいは専門性が必要な場合などについては、概ね「中学校区」に配置されているCSWによる相談対応・必要なサービスへのつなぎや、新たなサポートシステムの開発等の支援が必要。
⇒見守り・発見・相談・つなぎの機能が有効に機能するためには、「小学校区」で活動する地域の福祉資源とCSWの密接な連携・協働が不可欠。

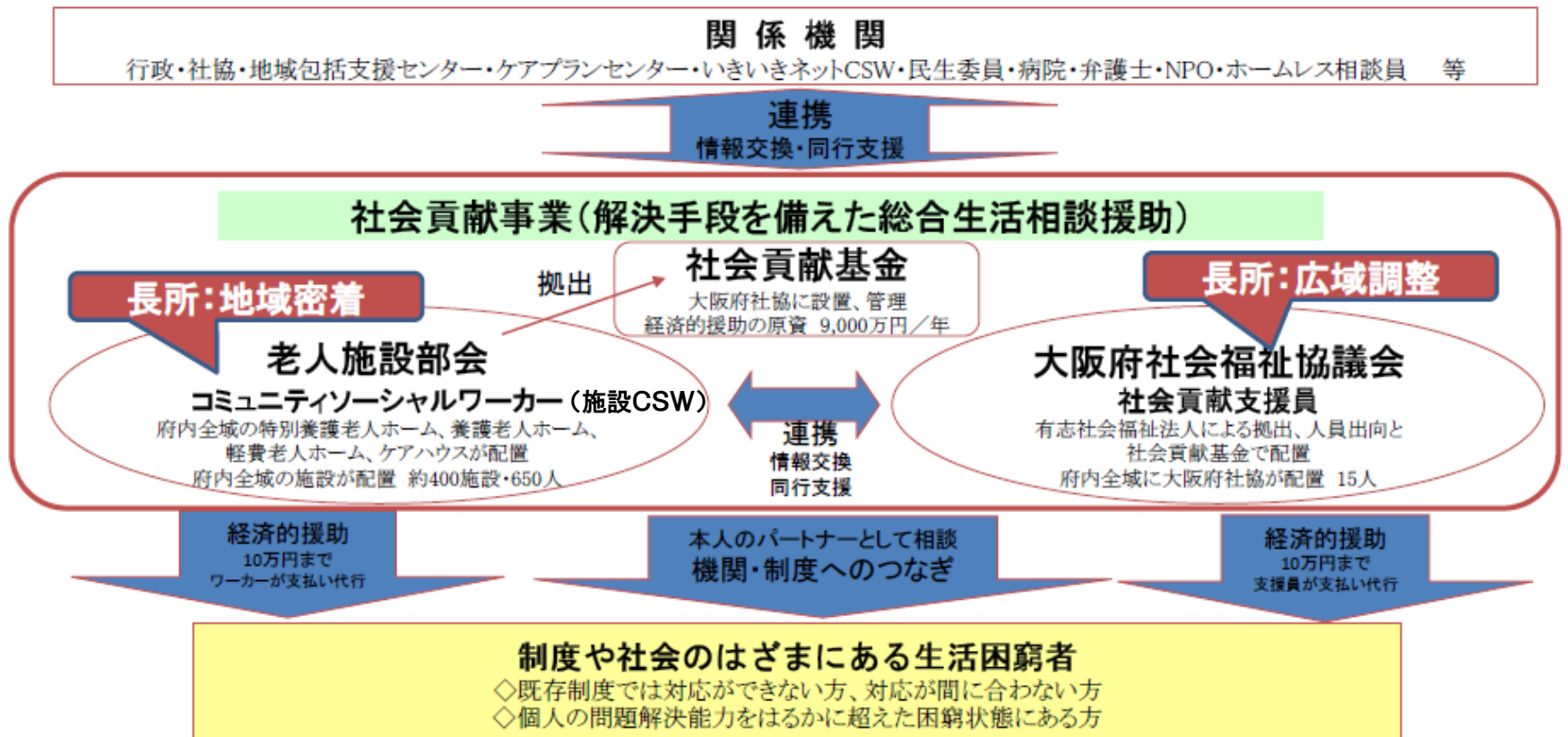


CSWは、このような重層的な地域福祉セーフティネットの構築にあたり、中核的な役割を担う。

<要援護者の発見・相談・つなぎ等>

社会貢献事業(大阪府社会福祉協議会及び府社協老人施設部会)【※2】

- *「生活困窮」をはじめ「虐待」や「DV」、「障がい」など、複雑で多面的な問題、課題を抱えて制度や社会の狭間で生活困難をきたし支援が必要な方々に対して、大阪府社会福祉協議会老人施設部会の「コミュニティソーシャルワーカー(施設CSW)」と大阪府社協の「社会貢献支援員」が訪問して状況を把握し、問題解決に向けてともに方策を模索し、救済を図る総合生活相談(「生活困窮者レスキュー」)の取組み。
- *急迫した状況には、老人福祉施設等が拠出した「社会貢献基金」を活用し、迅速な経済的援助(現物給付)により問題解決を図る。



<雇用・就労の推進>

おおさかパーソナル・サポート・モデルプロジェクト事業(PS事業)【※3】

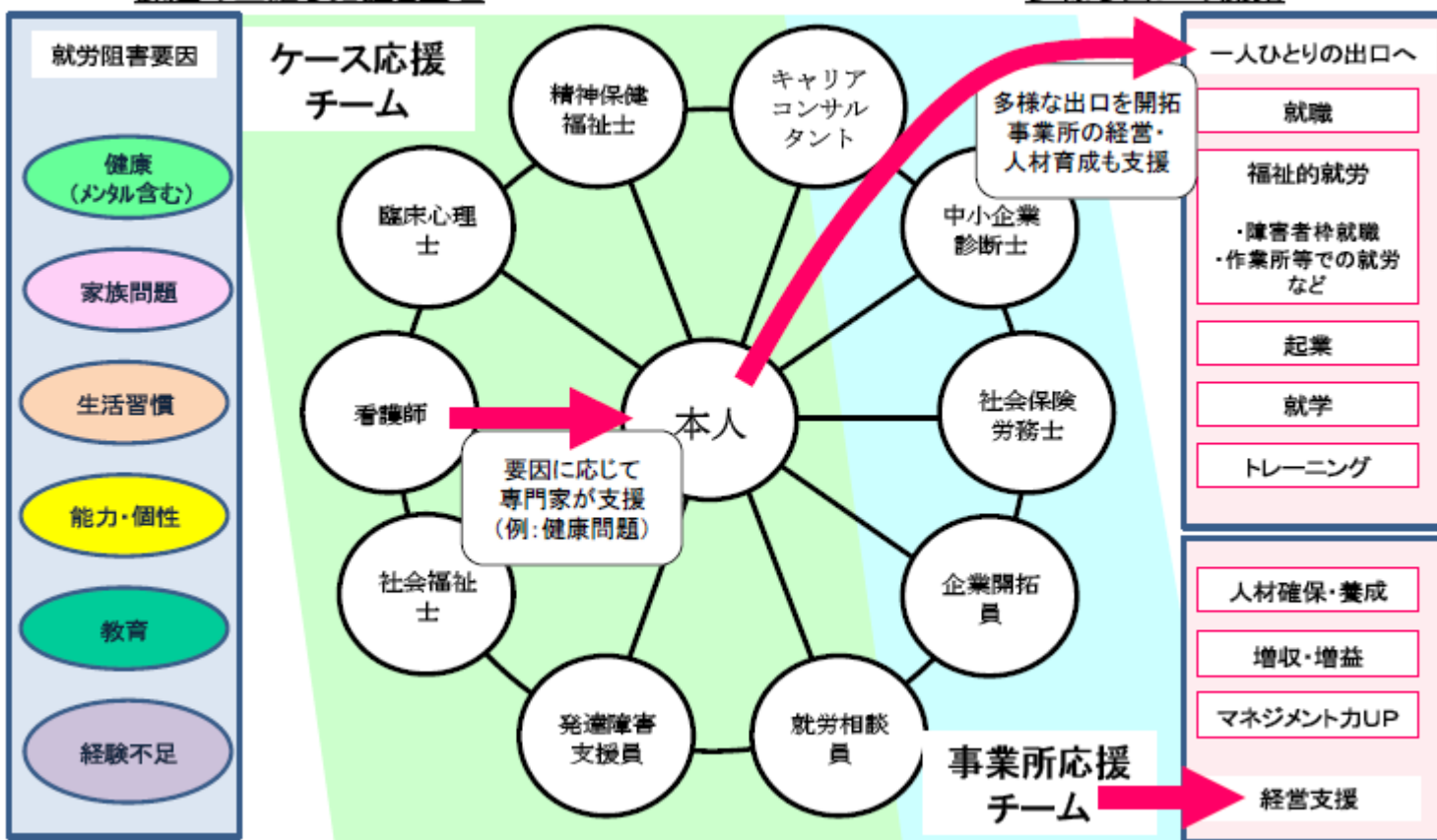
* 社会的排除リスクの高い者(就職困難者等)に対し、市町村がパーソナルサポーターによる個別的・制度横断的・継続的な支援を実施するとともに、府はそのバックアップや総合(広域)調整を担う共同提案。

* 「市町村就労支援事業」の経験・成果を基に、基礎・広域自治体が役割分担と連携により事業を推進。

豊中市パーソナル・サポートのイメージ

課題の正確な把握と整理

多様な出口の開拓



◇大阪府は、豊中市、吹田市、箕面市、八尾市・柏原市へ専門領域支援や事業全体の総合調整を行う。

<大阪府>
 PSモデル事業推進センター【エル・おおさか(府立労働センター)】
 ⇒市町村PS事業のバックアップ(専門家派遣など)
 ⇒人材養成・育成

ソーシャル・ビジネスセンター【A'ワーク創造館(地域職業訓練センター)】
 ⇒SBを活用した働く場の創出(職業訓練付き就労体験)

<雇用・就労の推進>

大阪府における「行政の福祉化」の取組み【※4】

- * 府政のあらゆる分野において、福祉の視点から総点検し、住宅、教育、労働などの各分野の連携のもとに、施策の創意工夫や改善を通して、障がい者や母子家庭の母などの雇用・就労機会を創出し、自立を支援する取組み。
- * 平成11年以降、2度にわたりプロジェクトチームを結成。全庁的に取組みを進めている。

民間資源の活用

(例) 障害者雇用促進法⇒障がい者雇用率の設定、母子及び寡婦福祉法⇒就業支援、雇用事業主への助成
ホームレス自立支援法 ⇒ 民間団体の能力活用による自立支援 等

障がい者 ひとり親家庭 ホームレス など

就職困難者に対する自立支援対策（雇用・就労機会の提供）

行政資源の活用（行政の福祉化）

官公需発注における雇用創出		公務労働分野における雇用創出			府有施設等の活用	
総合評価 一般競争入札	指定管理者制度	府有施設の清掃業務を活用した就労訓練	公務労働分野での非常勤職員雇用	ハートフルオフィス	庁舎スペースを活用した障がい者就労支援	府営住宅の提供
庁舎の清掃業務に導入。 （全国初の取組み） 評価項目に障がい者雇用など行政の福祉化関連項目を設定。 17施設 受託業者における雇用者数 知的障がい者 69名 就職困難者 81名	事業者選定審査基準に障がい者雇用など行政の福祉化関連項目を設定。 65施設 指定管理者における雇用者数 知的障がい者46名 就職困難者 122名	88施設 知的・精神障がい者訓練生（通年） 104名	大阪府における雇用者数 母子家庭の母 36名 知的障がい者 15名(*) 精神障がい者 4名	知的障がい者の集中配置方式によりオフィスを設置。 庁内の軽作業や文書配送を実施。 大手前・咲洲両庁舎で15名（*再掲） （全国最大規模）	「大阪府工賃倍増5か年計画」の一環として本庁舎に「まちのパン屋さん」を開設。 授産施設等で製造したパン等の販売機会を提供。 参加施設 13施設	知的・精神障がい者のグループホームに府営住宅を提供。 334箇所（550戸）

（雇用者数等の実績は平成24年3月31日現在）

ハートフル条例「大阪府障害者の雇用の促進等と就労の支援に関する条例」
 契約や補助金交付など、府と関係がある障がい者雇用率未達成事業主に対する「雇い入れ計画」の提出義務付け、達成に向けた支援。

H22.4施行
全国初

<住まいのセーフティネット>

住宅バウチャー制度【※5】

*大阪府では、住宅セーフティネットの再構築を図るため、民間賃貸住宅に入居する低所得者に対して家賃の一部を補助する住宅バウチャー(家賃補助)制度について検討し、厚生労働省と国土交通省に提案した。本制度の導入により、生活基盤である住まいのセーフティネットの確立・強化が期待できることから、国において総合的な視点に立った検討を早期に開始することが望まれる。

1. 制度の概要

(1) 趣旨

- 人口減少・高齢化、厳しい雇用情勢による生活保護受給世帯の増加
⇒第2のセーフティネットの必要性
- 公営住宅の直接供給を中心とした住宅施策の課題(入居者・非入居者間の不公平、コミュニティの低下)
⇒直接供給以外の柔軟な住宅政策の必要性
- 民間住宅市場の空家の増加
⇒民間賃貸住宅のストックを活用した施策の必要性

(2) 支給対象者

- 住宅市場において、適正な家賃負担率の範囲内で、一定の居住水準を有する住宅の確保が困難な府民に対して、家賃補助(住宅バウチャー)を支給する。
- 生活保護受給世帯、公営住宅入居世帯も対象とする。

(3) 支給対象住宅

- 最低居住面積水準、設備(台所、水洗便所、収納、洗面、浴室)、耐震性を有する住宅であること。
※面積基準については、市場の現状等に鑑み、別途基準を設けることも考えられるが、設定にあたっては、詳細な検討が必要。

(4) 制度を導入することによる効果

- 低所得者に対するセーフティネットの充実
- 生活保護世帯への移行の抑制
- 民間賃貸住宅の質の向上
- 民間賃貸住宅市場の活性化
- 公営住宅をめぐる課題の解消
- 自由な居住地選択が可能

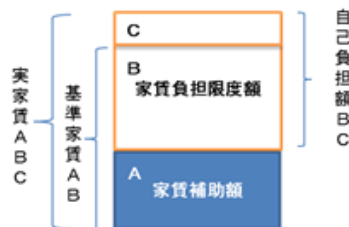
(5) 国への制度提案

- 制度の実現にあたっては、国(国土交通省・厚生労働省)における財源を含めた議論、制度改正等が必要。

2. 支給額

(1) 支給の考え方

- 民間賃貸住宅の市場家賃「基準家賃」と年収から算出した「家賃負担限度額」の差額を支給する。



(2) 算定方法

- ① 家賃補助額
「基準家賃」 - 「家賃負担限度額」
- ② 基準家賃
「市場家賃単価」 × 「最低居住面積水準」
(地域別に設定)

※(世帯人員別の市場家賃単価及び最低居住面積水準)

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人
市場家賃単価(円/㎡)	1,818	1,521	1,233	1,213	1,156
最低居住面積水準	25㎡	30㎡	40㎡	50㎡	57㎡

※上記市場家賃単価は、目安として府内全域の中間値を記載

③ 家賃負担限度額

「年収」 × 「家賃負担限度率」 ÷ 12 月
(家賃負担限度率設定値：収入の16.5~24.1%)

④ 家賃補助の算定例

- (例1) 年収250万円の3人世帯の場合
「基準家賃」 「家賃負担限度額」
 $(1,233 \text{ 円/㎡} \times 40 \text{ ㎡}) - (250 \text{ 万円} \times 19.4\% \div 12 \text{ 月}) = 8,900 \text{ 円}$
※3人世帯の場合、年収約306万円以上から給付されなくなる
- (例2) 年収80万円の1人世帯の場合
「基準家賃」 「家賃負担限度額」
 $(1,818 \text{ 円/㎡} \times 25 \text{ ㎡}) - (80 \text{ 万円} \times 22.3\% \div 12 \text{ 月}) = 30,600 \text{ 円}$

〔参考：府内対象世帯数と事業費〕
対象世帯：60万世帯 事業費：1,783億円/年
(1世帯当たり月額単純平均：24,700円)

(3) 要援護者に対する支給額の加算

- 障がい者や高齢者世帯など、バリアフリー住宅を必要とする世帯に対しては、一般住宅との標準的な家賃差額を加算する。

3. 想定される財源確保策

- ① 生活保護の住宅扶助分
⇒生活保護の住宅扶助に係る財源を家賃補助の財源として活用する。
- ② 社会資本整備総合交付金
⇒公営住宅の整備等の交付金額の一部を財源として活用する。
- ③ 府営住宅資産の活用
⇒市場家賃化による家賃収入や資産の売却による収入の運用益など、府営住宅資産を活用する。