

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  
平成24年7月17日

問題提起

# 生活保護実施機関の現状と課題

高知市長 岡崎誠也

# 1 高知市の概況

## ■ 総人口及び世帯数

2010(平成22)年国勢調査(速報値)

○総人口 **343,416人**

- ・2005(平成17)年までは増加傾向にあったが、2006(平成18)年以降は減少。
- ・県の総人口の4割を超えて推移し、年を追うごとにその割合が上昇。

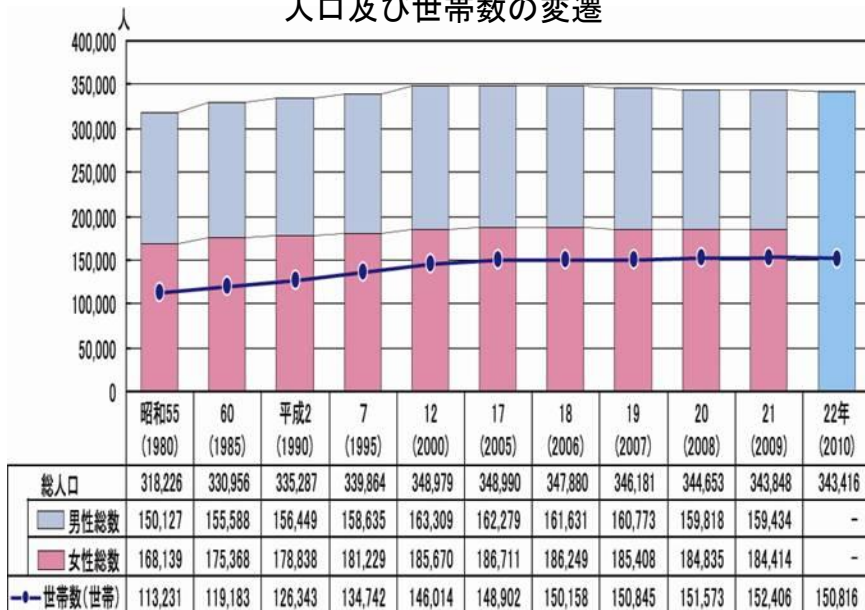
○総世帯数 **150,816世帯**

- ・世帯数は増加傾向が続いていたが、2010(平成22)年国勢調査(速報値)においては減少に転じている。

○1世帯当たりの人員 **2.28人**

- ・単独世帯の割合が高く、2005(平成17)年で36.2%と全国平均(29.5%)を大きく上回っている。

人口及び世帯数の変遷



資料：国勢調査(2010(平成22)年は速報値であり男女別の集計がされていない)。2006(平成18)年から2009(平成21)年は高知市推計人口(各年10月1日現在)  
※旧高知市・旧鏡村・旧土佐山村・旧春野町の合計値。

## ■ 年齢別人口

2005(平成17)年現在

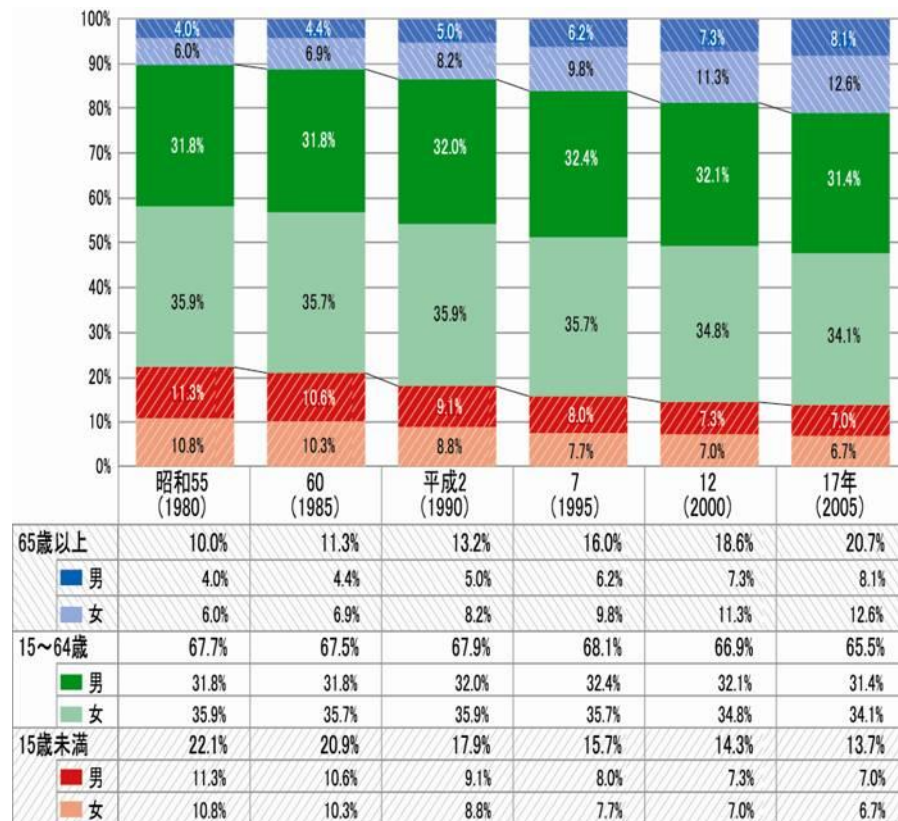
年々高齢化率の上昇、若年層の減少が進んでいる。

0～14歳 13.7%

15～64歳 65.5%

65歳以上 20.7%

年齢3区分別人口の割合



資料：国勢調査  
※旧高知市・旧鏡村・旧土佐山村・旧春野町の合計値。端数処理等の関係で表記数値合計は100%にならない。

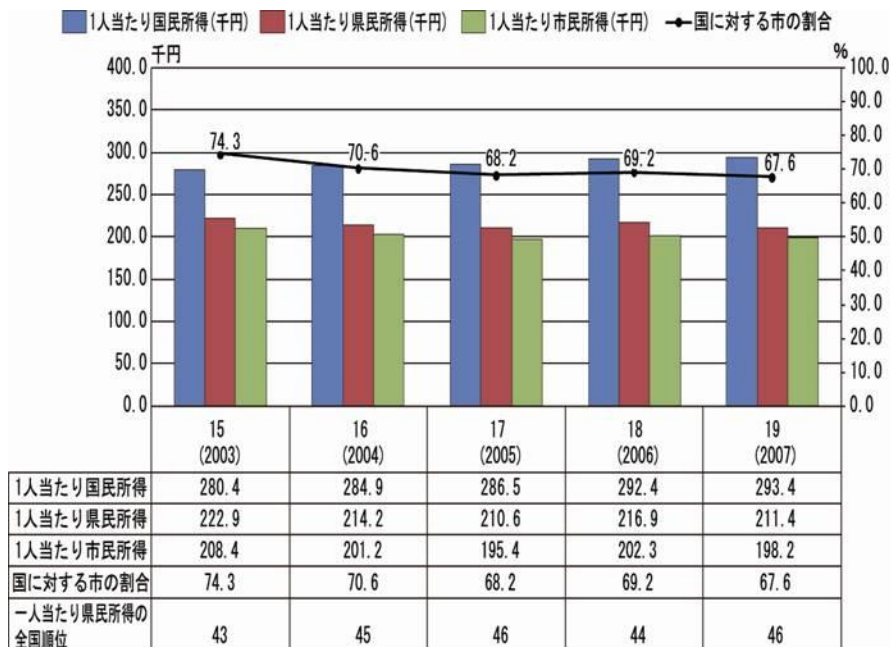
# 1 高知市の概況

## ■ 市民所得

○ 一人当たり県民所得 211万4千円 2007(平成19)年度

- ・高知市の一人当たり市民所得は、雇用者報酬の減少の影響などを背景に減少傾向となっています。
- ・2007(平成19)年度には198万2千円であり、同年度の一人当たり国民所得293万4千円の7割に満たない水準となっています。
- ・2007(平成19)年度の高知県の一人当たり県民所得は211万4千円で、47都道府県中46番目と低迷しています。

一人当たり市民所得の推移



資料：高知市統計書、平成19年度高知県県民経済計算(高知県)、平成19年度県民経済計算(内閣府)

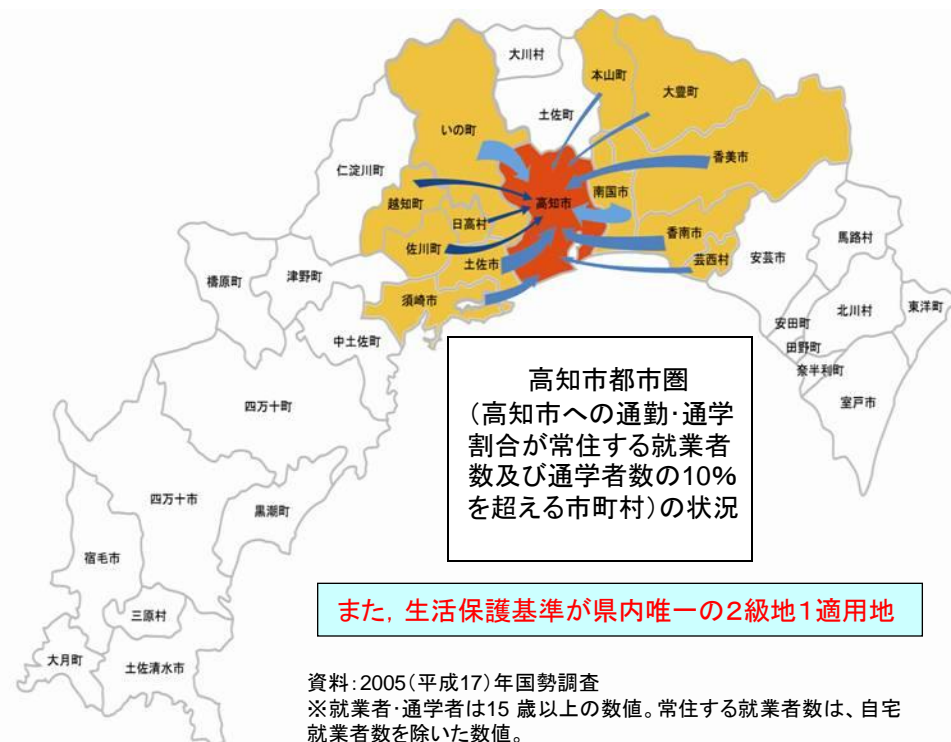
※高知市は旧高知市・旧鏡村・旧土佐山村・旧春野町の合計値。

※一人当たり市民所得は、雇用者の受け取る給与などの雇用者報酬、利子などの財産所得、企業の利潤である企業所得からなる市民分配所得を総人口で除したものです。したがって個人の所得(給与)水準を表すものではなく、市民経済全体の水準を表すものであり、地域間比較などの指標となるものです。

## ■ 都市圏

- 都市機能が集積し広域的な拠点性を持つ都市
- 地域の自立と発展の中核的役割を担う都市

- ・高速交通網の整備などによって、地域住民の生活や経済活動は市町村の枠組みにとらわれずに行われている。
- ・県都高知市には周辺市町村からの通勤・通学者も多く、県中央部には、高知市を中心とした都市圏が形成されている。
- ・教育、医療等の都市機能の提供をはじめ、消費活動における市場の提供など、地域社会における需給の完結性を支える核となっている。
- ・交流空間や滞在機能の提供など、交流拠点の役割を果たしている。



また、生活保護基準が県内唯一の2級地1適用地

資料：2005(平成17)年国勢調査  
※就業者・通学者は15歳以上の数値。常住する就業者数は、自宅就業者数を除いた数値。

## 2 生活保護の状況

### ■ 生活保護率の推移

(各年度3月末時点)

年度	被保護世帯数	被保護人員数	対前年 世帯数増減	保護率 (%)
14	6,216	8,672	389	26.1
15	6,641	9,285	425	27.9
16	6,788	9,451	147	28.2
17	6,907	9,581	119	28.5
18	7,131	9,825	224	29.5
19	7,450	10,203	319	29.6
20	7,704	10,502	254	30.6
21	8,258	11,391	554	33.3
22	8,863	12,276	605	36.0
23	9,281	12,807	418	37.7

○本市は相対的に保護率が高く、その原因としては

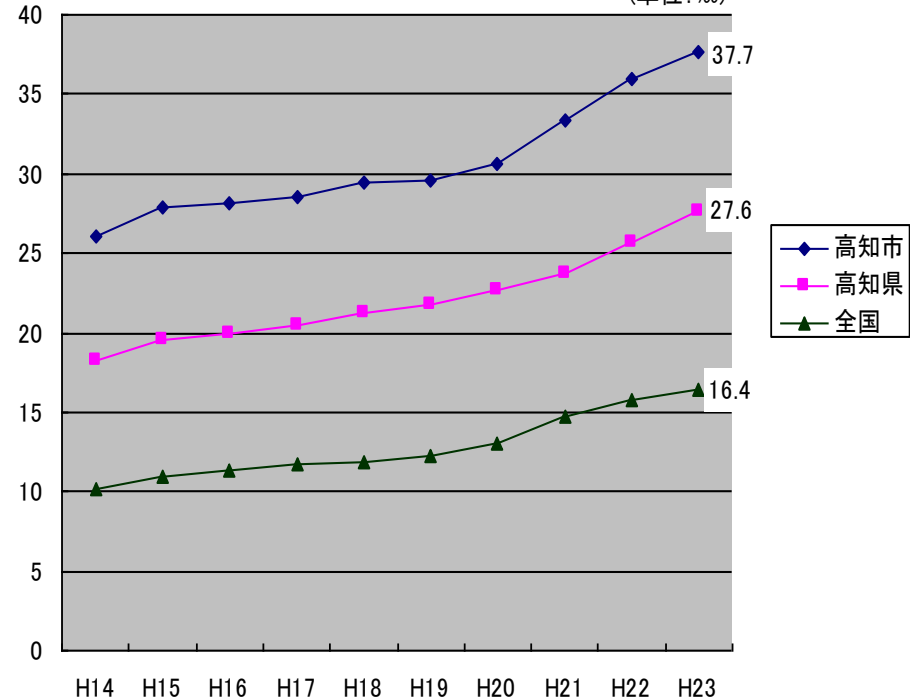
◆産業基盤が脆弱で給与水準が低く、また相対離婚率(離婚率÷婚姻率)が高いことから母子世帯も多いこと

◆医療機関が本市に集中し、高齢者や重篤な病状の患者が周辺地域から転入してくること

◆本市が県下唯一の2級地で、利便性の良い本市へ転入してくること 等が考えられる。

○ここ数年の傾向としては、平成20年のリーマンショックの影響で、平成21年度から保護率は急増。平成23年度の伸び率はやや鈍化したものの、平成23年度末保護率は、37.7%と、全国平均の2倍以上となり、中核市の中でも函館・東大阪・旭川・尼崎について5番目と高い水準で推移し続けている。

◇ 国・高知県・高知市の保護率の推移比較 (単位:%)



◇ 高知県下の保護率

平成24年3月末

県 福祉保健所	保護率	市部 福祉事務所	保護率	市部 福祉事務所	保護率
安芸	30.1	高知市	37.7	四万十市	19.9
中央東	18.5	室戸市	55.7	宿毛市	13.7
中央西	14.2	安芸市	16.7	土佐清水市	13.2
須崎	12.5	南国市	22.8	香南市	17.7
幡多	15.4	土佐市	16.2	香美市	15.5
郡部合計	16.4	須崎市	31.7	市部合計	30.4
県下 27.6 %					

○全国的に増加傾向にあり、その中でも高知市は常に全国平均の倍以上の保護率を保ったまま推移しており、高知県の保護率を押し上げる結果となっている。

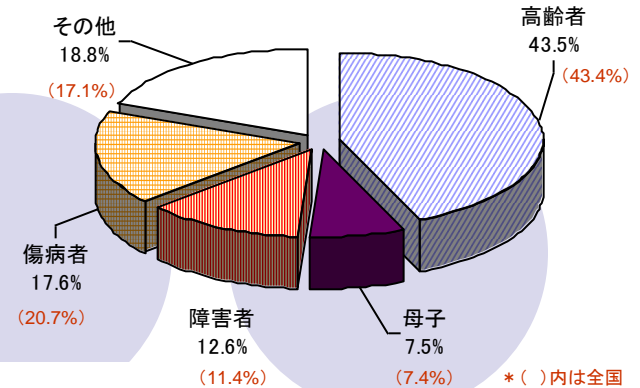
※ 全国についてはH24.2月末現在

## 2 生活保護の状況

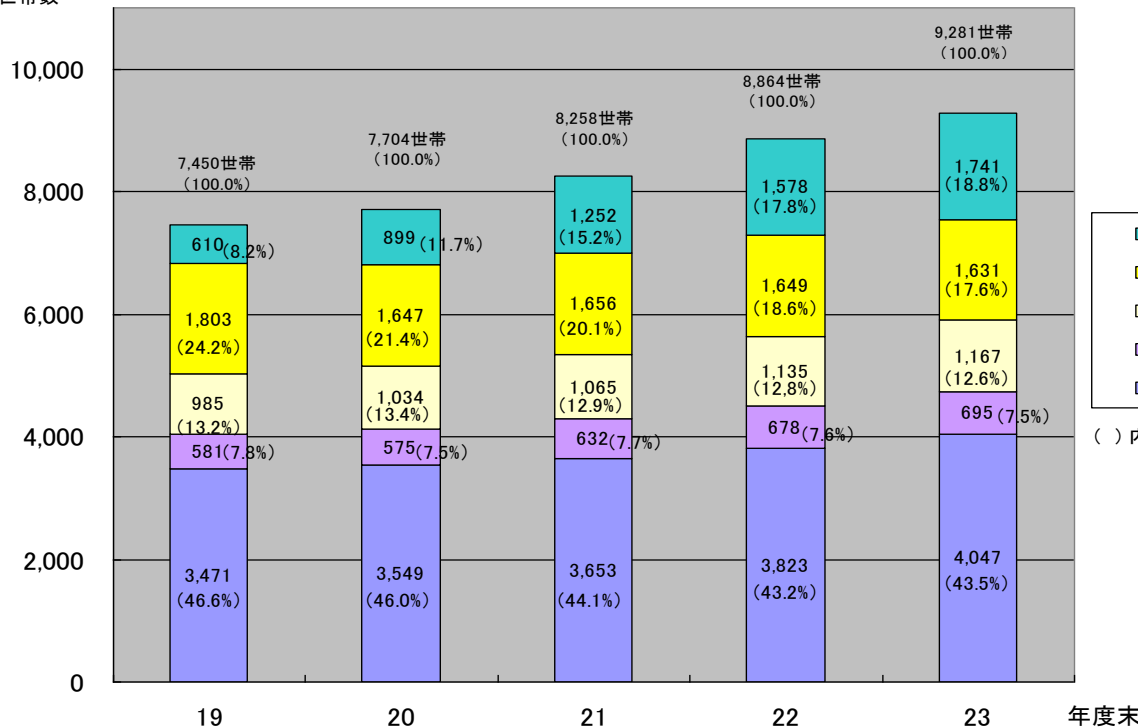
### ■ 世帯類型別の保護世帯数の推移

	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病世帯	その他世帯	計
19	3,471	581	985	1,803	610	7,450
20	3,549	575	1,034	1,647	899	7,704
21	3,653	632	1,065	1,656	1,252	8,258
22	3,823	678	1,135	1,649	1,578	8,863
23	4,047	695	1,167	1,631	1,741	9,281

平成23年度末世帯類型割合



世帯数



#### ★その他世帯の急増

5年間で

610世帯 → 1,741世帯 **1,131世帯増**

★傷病世帯を除く他の世帯も着実に増加、特に高齢世帯の増加率が年々上昇している

3世帯合計

5,037世帯 → 5,909世帯 **872世帯増**

**対策が急務**

- ・体制の整備, 強化
- ・その他世帯の【就労支援】

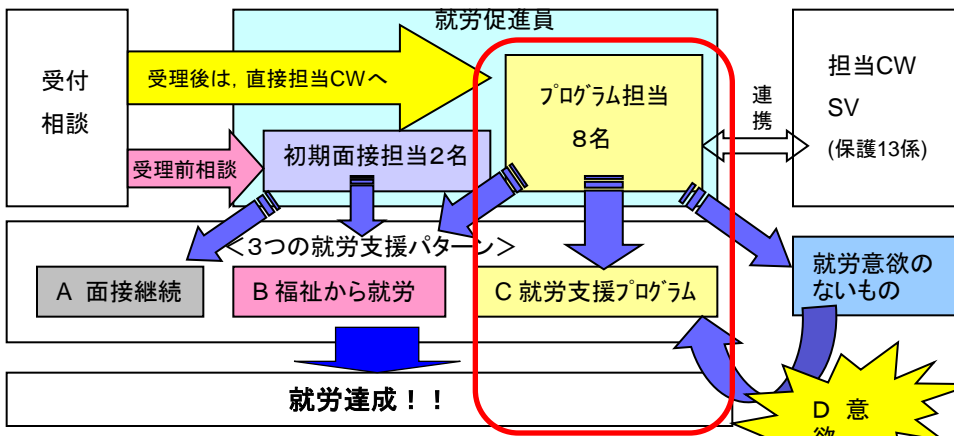


# 3 急増する生活保護世帯への対応

## ■ 自立支援への取り組み状況

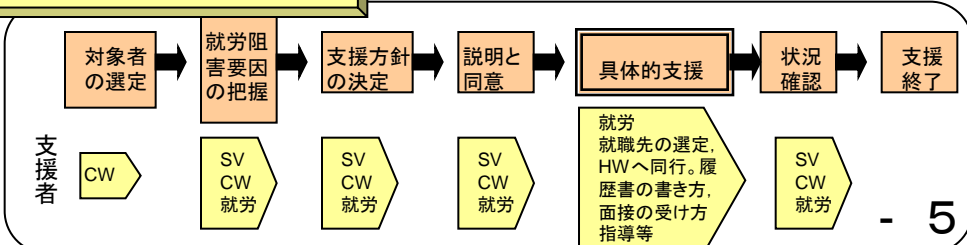
### 就労支援対策

各就労支援の名称	支援者	対象者	特徴	効果
A 面接継続	初期面接員 CW	就労意欲・能力ともに比較的高く、自力で積極的な求職活動が行え、助言等により就労できる可能性が高い者	ケースワーカーと初期面接員が連絡を取り合いながら保護者を就労に結びつけていく。ハローワークへの斡旋等が主となる。	相談件数 612件 ※前年度 557件
B 【福祉から就労事業】(ハローワークとの連携事業)	就労促進員 ハローワーク	就労意欲・能力ともに比較的高く、早期に適切な支援を行うことにより就労自立の可能性が高い者	福祉事務所とハローワークとの協働で各種の就労支援メニューを決定(メニュー選定会議)実施する事業。期間は原則6ヶ月で、3ヶ月の延長がある。	参加者数 58人 (3月参加予定者含む) うち就労者数 31人 ※前年度9人
C 就労支援プログラム	就労促進員 CW	就労意欲は一定あるものの、自力での求職活動に課題があり、就労支援のサポートが必要である者	福祉事務所に配置された就労促進員が、ハローワークへの同行訪問、履歴書の書き方や面接の練習等を行い、就労を支援する事業。ケースワーカーと連携のうえ6ヶ月を目処とし、就労に繋げていく。	支援者 262人 就労した者 96人 うち自立した者 11人 (H24年3月末現在)
D 就労意欲のないもの	就労促進員 若者サポートステーション	若者(15歳~39歳)を対象に就労支援の前段階として、就労意欲の喚起が必要である者	若者サポートステーションにおける支援事業(有資格者スタッフによる心理面談・就労就学支援・スキルトレーニング・職場体験等)に参加させ、ニートや引きこもり傾向にある若者を就労や就学及び社会的自立に繋げていく。	参加者数 14人 うち就労した者 5人 (H24年5月末現在)



<23年度・秋から実施>

### C: 就労支援プログラム(イメージ)



### 貧困の連鎖の防止対策

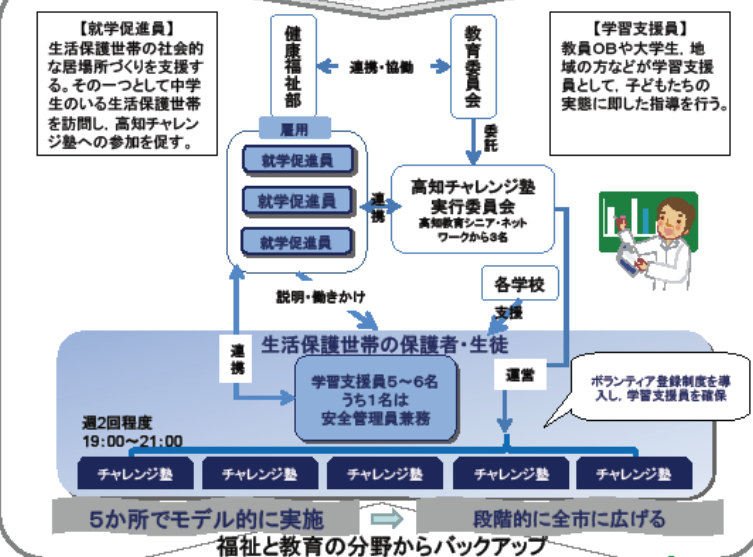
<23年度・秋から実施>

厚生労働省: 自立支援プログラム策定実施推進事業  
社会的な居場所づくり支援事業を活用した

### 高知チャレンジ塾における学習支援

生活保護世帯の高知市立中学校1年生から3年生までの生徒の学習の場を設け、学習支援を継続的に行うことにより、高等学校進学や、生徒が将来への希望をもって進路を選択できるようにすることを目標とする

### 学力をしっかりつけることで 貧困の連鎖を断ち切る効果



### 生活保護担当部

社会的な居場所づくり支援事業の活用  
予算計上・実績報告等  
就労促進員の確保と連絡調整  
福祉の視点から家庭を支援

### 【教育委員会】

高知チャレンジ塾実行委員会への委託  
学習支援員等の確保  
教材の提供・運営の支援  
具体的な学習支援プログラムで生徒を支援

23年度実績 被保護生徒69人参加  
中3生17人中16名が高校入学

### 3 急増する生活保護世帯への対応

#### ■ 保護担当課の体制整備の状況

定員適正化計画（平成19年度から5年間で440人減の数値目標）（H20. 1）3,133人 →（H24.4）2,693人

\* 目標に対し445人減を達成、その後の行政需要増(防災、福祉、権限移譲等)を考慮、新定数は2,860人とする



全体削減の中、この4年間で職員24名、嘱託・臨時31人、計55名増員するも、保護世帯増で職場が疲弊

保護世帯数の急増

現場の疲弊  
予算を圧迫

人員増等の体制の強化

国の責務として  
実施

I 生活保護に頼らない仕組みの構築

◎保護受給開始前における困窮者対策の充実

II 生活保護制度の見直し

◎ワーカーの負担軽減と信頼の確立

## 4 生活保護制度の見直しについての意見

### I 生活保護に頼らない仕組みの構築

#### ◎ 保護受給開始前における困窮者対策

##### ■ 第二のセーフティネットの充実（生活保護外での対応強化）

###### ▼ 就労支援体制の見直し(求職者支援制度の充実)

⇒ 就労促進について保護受給前の支援強化

① 資格・スキル向上のための制度の充実

② “ ” の乏しい者への就労場所の確保

※ こうした支援をハローワークナビゲーターが中心となって制度外で行う

###### ▼ 総合支援資金貸付制度の見直しを行う

⇒ 現在の総合支援資金貸付制度は、十分に機能していない

・貸付制度は、償還率が悪く、債権管理・回収が大変で、要保護状態であれば、生活保護を申請するよう指導していると聞いており、制度の拡充・継続には課題が多い

\* 貸付状況(高知市社協分) H21年 38件, H22年 99件, H23年 21件 H23年償還状況(当年度分37.3%, 過年度分9.6%)

・現行の3制度(貸付制度, 住宅手当, 求職者支援給付)の併給を可能とする

⇒ 就労支援と一体となった期間限定の新たな給付制度を創設すべき

###### ▼ 住宅手当制度の拡充

⇒ 住居の確保について、失業者に限定せず低所得高齢者にも生活保護制度外で対応

・現行の住宅手当制度の利用者が減少(対象者の減少や総合支援資金貸付が受けられず保護へ)

\* 住宅手当実績 H21(10月～) 87件, H22年 113件, H23年 29件

・有料老人ホーム入居者の増加

※ 高齢者にも対応することで、年金と住宅手当により老後の生活に安心感が生まれる

##### ■ 貧困の連鎖防止対策の強化

###### ▼ 進学に向けた「学びの場」の充実

⇒ 生活保護世帯の児童以外も受け入れ可能な補助制度の拡大充実

① 教育OB等の確保, 補填財源の拡充(文部科学省との連携)



## 4 生活保護制度の見直しについての意見

### Ⅱ 生活保護制度の見直し

#### ◎ ケースワーカーの負担軽減と信頼の確立：効率的な自立支援体制の整備

#### ■ ケースワーカー(CW)業務をコアとした支援体制の確立

##### ▼ セーフティネット補助金による専門職の活用・官民協働推進

⇒ CWが行うべき業務と委託化推進業務の整理

##### ①CWが本来行うべき業務

##### ②CWを補佐する専門性特殊性が必要な業務

- ・就労促進
- ・就学促進
- ・資産調査
- ・金銭管理
- ・レセ, ケアプラン点検等

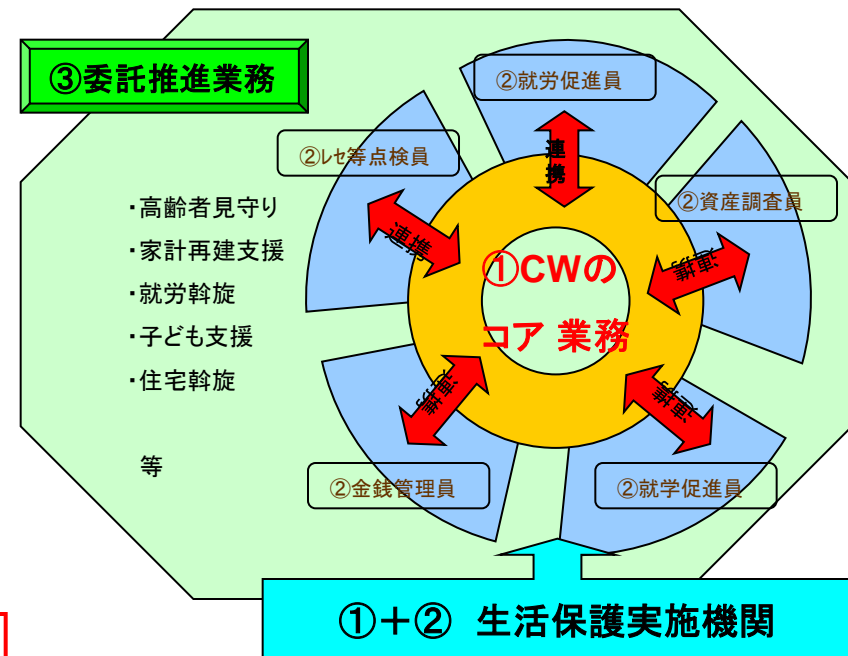
##### ③NPO法人等に委託する方が効果が大

- ・高齢者見守り
- ・家計再建支援
- ・就労先斡旋(中間的就労)
- ・子ども教育支援
- ・住宅斡旋業務等

##### 専門非常勤職員の制度化 (10/10の財源保証)

- ・CWの負担軽減による組織疲弊の防止
- ・実効性のある自立支援の推進

イメージ図



## 4 生活保護制度の見直しについての意見

### Ⅱ 生活保護制度の見直し

#### ◎ ケースワーカーの負担軽減と信頼の確立：法制度の見直し

##### ■ 生活保護基準の検証・見直しについて

- ▼ 生活保護基準の変更は、被保護世帯だけでなく一般低所得世帯の生活にも影響を与える
  - ⇒ 国保や介護保険の境界層認定を受けている世帯、就学援助の給付対象基準、地方税の非課税基準、滞納処分の停止基準など様々な業務に影響を与える
  - ⇒ 基準の見直しには様々な論議が必要であり、慎重に決定していただきたい

##### ■ 生活保護実施機関と関係機関の連携強化（データ提供等）

- ▼ ハローワーク、年金事務所、地方厚生局等との連携
  - ⇒ ハローワークのナビゲーターと福祉事務所の就労促進員との連携が不十分
    - ・ 生活保護者に対する就労支援についてハローワーク側の体制の問題もあり、どちらが対応するかがあいまいな状況にある。本来なら、生活保護者に対する就労支援も労働行政側が責任をもって対応すべきと考えているが、少なくとも、福祉事務所からの協力要請にはハローワークが責任をもって対応するよう、法制度化を含めた協力体制の構築が必要
  - ⇒ ハローワークの求人情報、年金事務所の年金情報のオンライン提供
    - ・ 最新求人情報の提供によるスムーズな支援、年金調査に要する多大な労力の削減
  - ⇒ 指定医療機関の監査機能の強化
    - ・ 指導監査に対する地方厚生局との協力体制の確立、地方厚生局への調査権限等の付与

##### ■ 権限の強化

- ▼ 法29条調査の調査対象の拡大、回答の義務化
  - ⇒ 不正受給を許さないためにも、調査権限の拡大だけでなく、回答の義務化も必要と考えている
- ▼ 不正受給者に対する罰則規定の強化やペナルティ制度の導入等による不正の抑止
  - ⇒ 軽微な不正受給には、罰則(罰金)に変わる保護上のペナルティを課せないか