

3 貴市の生活保護率を高めている要因について、貴市の分析内容を具体的にご教示ください。

- ・失業率が高い（平成 15 年度調査 大阪府が 7. 6%で沖縄県に次いで全国第 2 位）
- ・離婚率が高い（平成 15 年度調査 大阪府が 2. 71%で全国第 3 位、大阪市は 3. 00%）
- ・生活保護受給中の世帯（平成 15 年度 70, 162）のうち、高齢者世帯（36, 357）の占める割合が 51. 8%で他の政令指定都市平均（46. 9%）や全国平均（46. 4%）に比べ高い比率になっている。
- ・高齢者人口（平成 12 年国調 444, 740 人）に対する単身高齢者の人口（109, 658 人）比率（24. 7%）が他都市に比べ高い比率になっており、しかも低所得者層が多い。
- ・あいりん地域の日雇労働者が高齢化、建設現場の機械化等により仕事がなくなり、ホームレス化や生活保護が増加し、保護率押し上げの要因となっている。

ちなみに平成 16 年 10 月の数値で大阪市の保護率をみると、市全体の被保護者数が 100, 881 人、保護率 38. 3%であるが、西成区（20, 417 人）およびあいりん地域の被保護者数（3, 273 人）、市内の行旅病人（3, 890 人）、各区の生活保護施設入所者（1, 775 人）を差し引くと被保護者数が 71, 526 人、保護率が 28. 6%と約 10%の減となる。（別紙 1 参照）

あいりん地域の被保護者数は正確な数値はでないが、少なくとも地域内で居宅保護を受けているケースは平成 16 年度で 5, 950 世帯、更生相談所の取扱いケースが 3, 293 世帯となっており、おおよそ 9 千あまりが保護を受給している。あいりん地域の人口が不明確であるため正しい保護率は計算できないが相当数の保護率になっていると推測できる。大阪市のホームレス数は平成 15 年 2 月調査で 6, 603 人となっており、聞き取り調査によると大阪府下出身者は 2 割にとどまっている。

さらに、あいりん地域で起居する労働者の出身地については正確な調査結果はないが、生活保護施設入所者や毎年冬に実施している越年対策事業の利用者への調査結果によると、大阪市内出身者は全体の 22%で大阪府下が 13%で残りの 65%が他の都道府県出身者であるという数値がでている。

4 貴市の生活保護率を高めている要因が解消されれば、貴市の生活保護率はどのように変化すると想定されますか。保護率等の客観的な数値とともにご教示ください。

- ・景気が回復し、結果としてある程度失業率が低くなれば、稼働年齢層の保護率の減少は可能となると考えられる。
- ・また、本市の生活保護世帯の約 8 割は高齢・障害・傷病であり、生活保護制度の枠内で保護率の減少を考えるのは非常に困難であるため、別の方法で高齢者に対する社会保障制度を構築するなど制度改正が無ければ、改善を望むことは困難と考える。

5 貴市において、生活保護の適正な実施にあたり、特に努力されてきた点があれば、客観的な数値と併せてご教示ください。

- ・医療費の適正化のためのレセプト点検については、数年前から強化を図ってきており、平成 17 年度も点検職員の増強の他、レセプトのデータベース化を行っている。
- ・被保護者就労支援事業やキャリアカウンセラー派遣事業、被保護者就職支援事業などの就労支援策の強化を図り、稼働年齢層を中心に就労自立策を実施している。(別紙 2 参照)
- ・生活保護指導監査推進事業を実施し、年金受給権の有無の調査やケース記録そのものを調査し、保護の適正化の強化に努めている。

6 貴市の生活保護率を高めている要因の解消に繋がる方策として、国に求めることがあれば、ご教示ください。

- ・本市が保護の適正化のために実現できることは、当然地方自治体の責務として今後ともあらゆる方策を実施していく予定としている。
- ・しかしながら、生活保護制度は法の目的の一つである「自立の助長」の観点から考えるとき、現実問題として、過半数を占める高齢者世帯の「自立」をどうしていくのか。生活保護の枠組みの中で考えるにはとうてい無理があることから、高齢者世帯に対する「生活保障」は別の制度を立ち上げることを持ってしか実現できないのではないかと考えており、国において新たな仕組み作りを早急に検討されたい。

## 大阪市の保護率について 別紙 1

(平成16年10月現在)

○大阪市の保護状況 76,038世帯、100,881人(38.3%)

○大阪市の保護率を高めている主たる要因を除いた場合の保護状況

49,139世帯、71,526人(28.6%)

- ・西成区の保護状況 17,961世帯、20,417人(150.8%)
- ・その他の主たる要因
  - ・更生相談所の措置による保護者数 3,273人(月中数字)
  - ・各区の「行旅病人」数 3,890人(月中数字)
  - ・各区の施設入所者(西成区を除く) 1,775人(月末数字)

\*西成区の数値を除外する理由

あいりん地域の居宅保護を抱え、突出した保護率を示しているため。

\*「行旅病人」及び施設入所者の数値を除外する理由

ホームレス及びあいりん地域の高齢日雇労働者が大半であるため。

(注)

- ①月中数字と月末数字の誤差がある。(月中数字のほうが月末数字より数値は高くなる)
- ②更生相談所とは、あいりん地域の住居を持たない要保護者を対象とする実施機関で入院・施設入所を担当している。

### ○被保護者就職支援事業

職業紹介事業の許可を受け、再就職支援業を行っている民間事業者に、就労可能な被保護者の就職に係る支援・決定・定着までを総合的に委託する。

### ○区における就労支援強化事業

稼働年齢層の就労意欲の向上と就労自立を促進するための相談会、セミナー等を各区において企画・開催する。事業例としては、「若年者を対象とした雇用関連サービスのワンストップセンター」である「JOBカフェOSAKA」及び母子家庭の就労を支援している「NPO法人日本健康生活指導員育成協会」（富榮未来塾）等による就職セミナーの実施など。

### ○被保護者就労支援員配置事業

平成16年度から職安OBの就労支援員（非常勤嘱託）を雇用し、稼働年齢層の多い4区に2名を配置し、被保護者の就労自立を促進する事業を実施しているが、平成17年度には事業を拡大して全区において実施する。

### ○キャリアカウンセラー派遣事業

稼働年齢層の就労意欲の向上と自立の助長を図るため、職業情報の提供と就職支援の専門家であるキャリアカウンセラーを保健福祉センターへ派遣し、ケースワーカーと連携しながら就労支援の取り組みを実施する。

### ○生活保護受給者自立支援事業

就労意欲の低い被保護者が抱える複雑で多様な悩みや相談について、精神保健福祉士などによる専門的なカウンセリングを実施し、稼働能力を回復させる等の努力に対する支援を行う。

### ○被保護者雇用促進助成事業

被保護者を雇用した事業者及び雇用先を確保した派遣事業者に対し給与の1/2（上限18万円）の助成金を支給する。

# 生活保護率における地域間格差の原因分析のための調査

(回答都市：高知市)

## 1 高知市の概要について

(1) 面積	264.28平方キロメートル
(2) 人口	329,192人
(3) 世帯数	147,779世帯
(4) 主な産業	食料品製造業, 出版印刷業
(5) 完全失業率	6.1% (H16年労働力調査・高知県)
(6) 高齢化率	18.2% (H12年国勢調査)
(7) 単身高齢者世帯比率	22.2% (H12年国勢調査)
(8) 離婚率	2.8‰ (H12年人口動態統計)
(9) 母子世帯比率	2.1%・2,981世帯 (H12年国勢調査・母子のみの世帯)

(備考)

※単身高齢者世帯比率は、H12年国勢調査における、高齢単身世帯数／65歳以上人口

※母子世帯比率は、H12年国勢調査における、母子世帯数／全世帯数

## 2 高知市における生活保護率等について (平成17年4月現在)

(1) 生活保護率	28.1‰
(2) 被保護人員	9,448人
(3) 被保護世帯数	6,812世帯
(4) 被保護世帯における世帯数及び構成割合	高齢者世帯 3,250世帯 47.7%
(5) "	傷病・障害者世帯 2,816世帯 41.3%
(6) "	母子世帯 585世帯 8.6%
(7) "	その他世帯 161世帯 2.4%
(8) 生活保護相談件数 (平成16年度)	3,359件
(9) 新規生活保護申請件数 (平成16年度)	1,072件

3 貴市の生活保護率を高めている要因について、貴市の分析内容を具体的にご教示ください。

本市における生活保護率は昭和 60 年度をピーク（27.5%）に減少してきたが、長引く景気の低迷・雇用情勢の悪化、単身高齢者の増加、離婚等による母子世帯の増加、また、高知市に医療機関が集中していること等により、平成 8 年度（19.2%）を底に再び上昇に転じていたが、平成 16 年度は微増となっている。

（平成 15 年度末：27.9% 平成 16 年度末：28.2%）

①景気の低迷・雇用情勢の悪化

長期化する景気の低迷を受け、建設・製造業の経営悪化による失業者が増加する一方で、第三次産業は脆弱な産業（サービス、飲食業等）が約 8 割（平成 13 年 10 月 1 日：50 人未満の事業所）を占めており、これらもまた経営悪化による失業者が増加している。

これらの失業者に対する雇用については、ハローワーク高知管内の有効求人倍率が 0.5% 前後の低率で推移する等（平成 17 年 2 月高知県：0.44%）依然として厳しい状況となっており、一定の求職活動をしてもお適職無い者は保護の適用も止むを得ないところとなっている。

②単身高齢者の増加

本市では全国に 1～2 年先行して高齢化が進行している。これに比例して高齢者の保護世帯も老齢年金のみでは最低生活が維持できないこと等を理由に増加している。また、単身高齢者世帯の割合が高い都市は保護率も高くなっており、高知市も同様の傾向にある。

③母子世帯の増加

本市における母子世帯の出現率は、全国平均の 2 倍近くあり、離婚等を理由に母子世帯が年々増加している。それに伴い母子の保護世帯も収入が不安定で少ないこと等を理由に増加している。

（被保護世帯における母子世帯の割合）

- ・平成 11 年度 7.7%～平成 15 年度 8.8%

（母子世帯出現率）

- ・高知市：4.40%（平成 16 年 4 月 1 日）
- ・全国：2.7%（平成 15 年 11 月 1 日）

④医療機関の集中

高知県下における本市の医療機関の割合は、47.3%（平成 15 年）で、その対人口病床数でも全国で 1 位となっている。このため高齢者や重篤な病状の患者が周辺地域から流入する一方で、これらの扶養義務者の経済的状況から援助の途絶による生活保護申請が増加している。

4 貴市の生活保護率を高めている要因が解消されれば、貴市の生活保護率はどのように変化すると想定されますか。保護率等の客観的な数値とともにご教示ください。

① 単身高齢世帯の増加

平成 15 年 4 月 19.1% 平成 17 年 4 月 19.9%と高齢化が進んでいる。

(年度末の世帯数)

6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年	15 年
2,009	2,092	2,189	2,292	2,451	2,577	2,703	2,874	3,005	3,196
1,789	1,882	1,972	2,079	2,215	2,324	2,439	2,593	2,706	2,871

(上段：高齢世帯，下段：単身高齢世帯)

平成 17 年 4 月 高齢者 3,250 世帯 (内単身 2,940 世帯)

今後も高齢者の増加とともに保護率を押し上げていくと思われる。

② 傷病・障害

6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年	15 年
1,830	1,832	1,834	1,879	1,914	2,044	2,163	2,331	2,518	2,690

平成 17 年 4 月 傷病・障害 2,816 世帯

医療機関の集中等により増加傾向

③ 母子世帯の増加

6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年	15 年
376	366	350	355	393	395	438	493	529	576

平成 17 年 4 月 母子 585 世帯

④ その他の世帯

6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年	15 年
135	104	108	118	113	113	122	129	164	179

平成 17 年 4 月 その他 161 世帯

景気の回復等により、母子・その他の世帯での改善が考えられるが、高齢者の増加による小額年金者及び無年金者等の増加が見込まれるので微増か微減で推移すると考える。

平成 24 年以降急速な高齢化が進むと予想され保護率にも影響がでてくるものと推測される。

5 貴市において、生活保護の適正な実施にあたり、特に努力されてきた点があれば、客観的な数値と併せてご教示ください。

本市における被保護世帯は、高齢者、母子、傷病者、心身障害者、社会的入院患者、DV、虐待、多重債務、元ホームレス等多様な問題を抱えている。

こうした傾向は、今後も続くことが予想されており、処遇に当たっては、生活保護法の理念に基き、世帯の実態に着目した経済的給付を行うとともに、自立助長を図っている。

具体的には、被保護世帯のうち大半を占める高齢者世帯の場合は、社会生活や日常生活の相談・支援が主なものとなっている。

稼働年齢層にある就労可能者については、一昨年4月に就労支援に関する専門的知識や経験を有する職業安定所OBを就労促進員として雇用し、その就労促進員が時間をかけて求職者の能力を見定め、求職者に適した求人事業所を職業安定所へ紹介している。

その結果、就職者の割合は平成15年度が11.6%、平成16年度が13.5%となっている。

(高知市福祉事務所)

(ハローワーク高知管内)

区分	15年度	16年度	区分	16年 2月 A	17年 2月 B	増減 B-A
面接を受けた者	A 319名	A 260名	a 月間有効求職者数	9,828	10,401	573
職安へ紹介した者	197名	222名	b 月間有効求職人数	6,156	5,736	△ 420
就職決定者	B 37名	B 35名	c 就職件数	591	608	17
B/A	11.6%	13.5%	d 充足数	609	617	8
保護廃止	9世帯	4世帯	就職率 c/a	6.01	5.84	△ 0.17
保護費削減額 (医療費除く)	8,939千円	11,377千円 (医療費除く)	充足率 d/b	9.89	10.75	0.86

#### ○面接相談業務の強化

近年の景気の低迷や、高齢化の進行は、生活保護相談者の増加となって表れてきた。平成12年度に2,621件あった相談件数は、ピーク時の平成14年度には、3,492件に達し、その後は、微減に転じたものの、平成16年度は、3,359件の保護相談があっている。

本市においては、面接相談の充実を図るため、平成16年度から面接相談員を1名増員し、3名体制とした。

このことによって、初回面接の段階で困窮状況を見極め、他法他施策の活用や、きめ細か



い生活上のアドバイスを行うことが可能となった。

とりわけ失業を理由とした相談者に対しては、平成15年度に生活保護業務担当課に配置した職安OBの就労促進員との連携を図るなかで、求人情報の提供や職業安定所への求人事業所の紹介等、積極的に就労促進し、一定の成果をあげている。

その結果、平成14年度に1,480件（相談件数3,492件）あった受理件数が、平成16年度には、1,024件（相談件数3,359件）にまで減少してきている。

#### ○レセプト点検及び医療機関に対する個別指導の強化

平成16年度からレセプトを医療係で集中的に管理を行い、レセプト点検を月単位から、連続した時系列点検へと移行したことにより、患者の病状や診療内容、診療報酬請求の内容をこれまで以上に把握することが可能となった。また、医療機関への個別指導を8病院から16病院に増やすとともに、レセプト、カルテ、看護記録等を突合し、きめ細かく精査するなど指導内容の充実を努めている。

#### ○医療扶助の適正化

平成11年度までの生活保護費に占める医療扶助費の割合は、長期入院被保護者の受入先の確保等が不十分なこともあり、約60%の高率で推移してきた。

平成12年4月に介護保険制度が導入され、介護施設等が一定整備されたことに伴い、長期入院被保護者の介護施設等への移行を積極的に推進してきた。この結果、生活保護費に占める医療扶助費の割合は年々減少し、平成15年度の割合は53.7%となったが、一部の施設では、満床になる等、受入先の確保が困難となっている。

こうした厳しい状況に対応するため、平成17年4月1日から医療・介護・保健・福祉に関する経験や知識を持った医療相談員OBを生活保護医療相談員として雇用し、本市の生活保護業務担当課に配置している。

生活保護医療相談員は、介護施設や在宅等の受入状況を収集・把握するとともに、関係機関との連絡調整を図り、長期入院被保護者の受入先を確保する等、退院の支援や医療扶助の適正化をこれまで以上に図ることとしている。

（その他は、生活、住宅、教育等）

（単位 千円）

区分	11年度	12年度	13年度	14年度
医療	7,793,190 (59.9)	7,360,033 (56.4)	7,755,542 (55.4)	8,164,847 (54.6)
介護	-	136,447 (1.1)	175,408 (1.3)	229,473 (1.5)
その他	5,207,147 (40.1)	5,560,957 (42.5)	6,052,900 (43.3)	6,574,811 (43.9)
合計	13,000,337 (100)	13,057,437 (100)	13,983,850 (100)	14,969,131 (100)
区分	15年度			
医療	8,529,534 (53.7)			
介護	258,034 (1.6)			
その他	7,107,826 (44.7)			
合計	15,895,394 (100)			

(単位 件・千円)

(単位 件・千円)

区分	入院医療費	長期入院患者	1人当り年間医療費
11年度	-----	107 件	1,106(7,041人)
12年度	3,873,516	106 件	985(7,470人)
13年度	4,775,627	94 件	961(8,069人)
14年度	5,383,723	416 件	941(8,672人)
15年度	5,235,238	467 件	918(9,285人)

6 貴市の生活保護率を高めている要因の解消に繋がる方策として、国に求めることがあれば、ご教示ください。

1 雇用対策として

本市は最も景気の影響を受けやすい、脆弱な第三次産業が約 8 割を占めており、失業による保護率の増加が最大の要因といえる。国に対しては、景気回復施策を求めることはもちろんであるが、現在の社会構造の中で生活保護受給者の雇用を、すべて民間に求めることは困難ではないかと思われる。

また、福祉事務所単位で独自に職業を斡旋できる様な法整備も含めたシステム作りも必要ではないかとの意見もあった。

2 生活保護法及び実施要領の改善について

- ① 年金担保入れを繰り返す等、悪意を持って生活保護制度を利用する者に対して、現行法で対処することには限界があると思われる。何らかの法改正が必要と思われる。
- ② 平成 17 年度から、実施要領において扶養に関する取り扱いの変更(重点的扶養能力調査対象者の取り扱い)がなされたが、扶養すること無しに被保護者の資産を扶養義務者が相続する場合や、十分な扶養能力を有しているにも関わらず支援を拒否するなど、一般の国民感情からすると受け入れがたい現状が存在する。これらについても法改正が必要と思われる。
- ③ 就労収入に対する基礎控除の増額改定が可能であれば、就労意欲の向上につながるのでは。