

# 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」について

## 【趣旨】

- ・ 社会保障・税一体改革大綱(平成24年2月17日閣議決定)では、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための「生活支援戦略」(名称は今後検討)を平成24年秋目途に策定することになっている。
- ・ また、併せて、生活困窮者の自立に向けた生活支援体系の構築に向け、必要な法整備も含め検討するとともに、生活保護制度の見直しについて、地方自治体とともに具体的に検討し、取り組むことにしている。
- ・ そこで、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、社会保障審議会に、専門の部会として、「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置する。

## 【審議事項及びスケジュール】

概ね以下のようなスケジュールで議論を進める予定。

〈平成24年4月～6月頃〉

- ・ 国家戦略会議での「生活支援戦略」(仮称)の検討状況も参考にしつつ、生活困窮者や孤立者の抱える課題や生活保護制度の課題等について、全体的な議論を行う。

〈平成24年7月頃～秋頃〉

- ・ 生活困窮者・孤立者対策及び生活保護制度の見直しについて、次期通常国会への所要の法案を提出することも念頭に、具体的な制度設計の検討を行う。

## 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」委員名簿

石 操	全国町村会副会長(鳥取県日吉津村長)	武居 敏	全国社会福祉施設経営者協議会副会長
岩田 正美	日本女子大学人間社会学部教授	谷口 仁史	NPO法人NPOスチューデント・サポート・フェイス代表理事
岩村 正彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授	野老真理子	大里綜合管理株式会社代表取締役社長
上田 文雄	指定都市市長会副会長(札幌市長)	長谷川正義	全国民生委員児童委員連合会理事
岡崎 誠也	全国市長会相談役(高知市長)	花井 圭子	日本労働組合総連合会総合政策局長
奥田 知志	NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長	広田 和子	精神医療サバイバー
柏木 克之	社会福祉法人一麦会執行理事	藤田 孝典	NPO法人ほっとプラス代表理事
勝部 麗子	豊中市社会福祉協議会地域福祉課長	藤巻 隆	渡辺パイプ株式会社執行役員人事ユニットリーダー
櫛部 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会事務局担当	堀田 力	公益財団法人さわやか福祉財団理事長・弁護士
小杉 礼子	労働政策研究・研修機構統括研究員	宮本 太郎	北海道大学大学院法学研究科教授
駒村 康平	慶応義塾大学経済学部教授	宮本みち子	放送大学教養学部教授
高杉 敬久	日本医師会常任理事	山村 睦	日本社会福祉士会会長

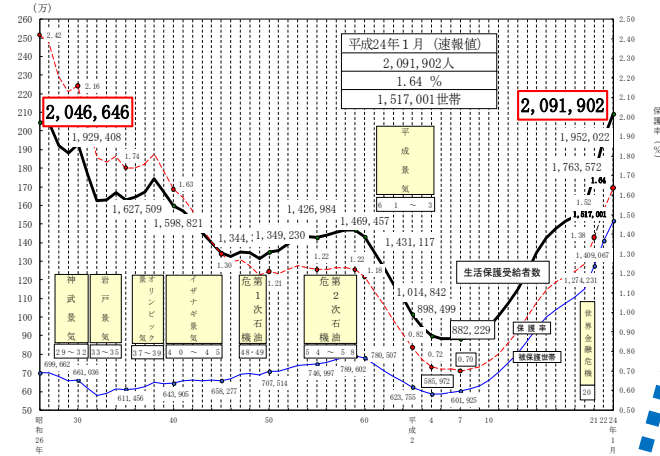
※上記のほか、全国知事会からも委員に加わっていただくべく調整中

(五十音順・敬称略)

# 生活保護制度の現状と改革の方向性

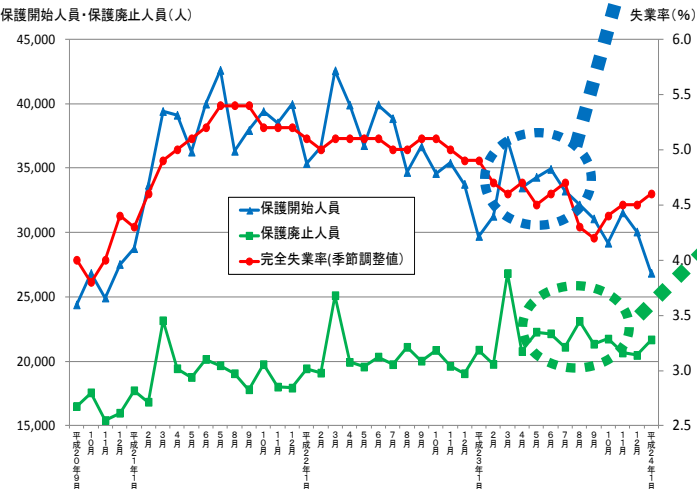
## 生活保護受給者数等の年次推移

平成23年7月に生活保護受給者数が過去最高を更新して以降毎月増加。



## 保護開始・廃止人員と失業率の推移

完全失業率の上昇とともに、保護開始人員数も増加している一方で、保護廃止人員は微増。



## 主な課題

1. 生活保護受給者は、①「流入」が増えている(主たる要因)一方で、②「脱却」が進んでいない(従たる要因)。

### ① 主たる要因: 「生保への流入」が増えている

<稼働層> 雇用が減少するとともに、失業者や非正規雇用の労働者が増加する中で、ストレートに生活保護に陥りやすいケースが増加している。

- ・年収200万円未満の給与所得者の割合: 17.4%(H10)→22.9%(H22)
- ・非正規雇用の労働者の割合: 26.0%(H12)→35.2%(H23)

<高齢層> 高齢化と単身世帯の増加に伴い、低所得高齢者が生活保護に陥るケースが増加している。

- ・60歳以上の生活保護受給者 約86.9万人(51.9%)
- ・生活保護の高齢者世帯のうち単身世帯が約9割

### ② 従たる要因: 「生保からの脱却」が進んでいない

<主な指摘>

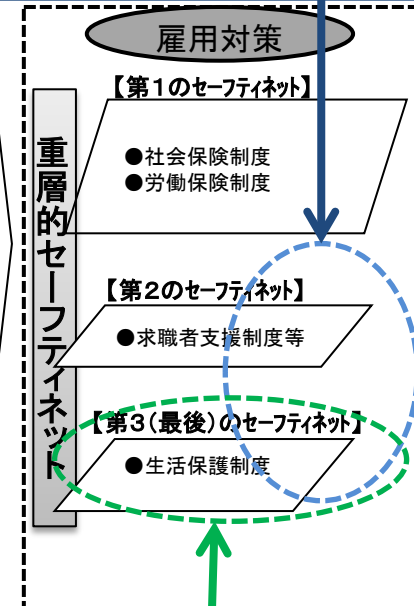
- 制度面で、生保受給者が就労や自立しようとするインセンティブが働いていないのではないか。
  - ・生活保護の基準額を見直すべきではないか。
  - ・就労収入に応じて生活保護受給額が減らされるのでは、就労しようとする意欲が損なわれるのではないか。
- 生活保護受給者の就労や自立を支援する態勢・取組が不十分ではないか。

- ・ケースワーカー1人当たりの生活保護世帯数: 78世帯(H12)→96世帯(H21)
- ※ケースワーカーの標準配置数(社会福祉法第16条)
- 市部福祉事務所 1:80 郡部福祉事務所 1:65
- ・ケースワーカーの充足率: 全国 94.2% 指定都市84.6%(H21)

## 一体改革大綱における方向性

### 【生活困窮者対策の構築】

○セーフティネットの更なる機能強化により、生活保護への流入を防ぐ



### 【生活保護制度の見直し】

○生活保護からの脱却に向けた支援の強化や適正受給の推進の観点から制度を見直す

○あわせて、当面取り組むべき施策を実施

## 生活困窮者支援体系のポイント

■国民一人ひとりが社会に参加し、潜在能力を発揮するための「社会的包摂」を進めるとともに、生活保護を受けることなく、自立することが可能となるよう、就労・生活支援を実施

### ①生活困窮・孤立者の早期把握

生活困窮・孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐため、地域のネットワークの構築や、民間事業者・公的機関と地方自治体との連携強化、総合相談体制の強化等を図る。

### ②ステージに応じた伴走型支援の実施

個々の生活困窮者のニーズやステージに応じて、パーソナルサポートの観点から、生活・就労支援員、民生委員、ピアサポーター等がチームとなり、対象者に寄り添いながら、計画的・きめ細かな支援を実施。

### ③民間との協働による支援

これまでの公的機関による支援だけでなく、NPOや社会福祉法人などの民間機関との協働により、就労・生活支援事業を展開。

### ④多様な就労機会の確保

社会的な自立に向けた支援付きの『中間的就労』や、NPO・社会福祉法人等の『社会的企業』による就労の確保、中小企業や農業分野などの『協力企業・事業体』の拡大を通じて多様な就労機会を創出。

### ⑤債務整理や家計の再建を支援

生活困窮者に対して債務整理や家計再建に向けた指導、自立後の生活設計指導を行うとともに、家計再建のための貸付を実施。

### ⑥安定した居住の場の確保

離職等により安定的な住まいを失った生活困窮者が、社会的な自立に向けた活動を行う上での生活の基盤となる住居を確保。

### ⑦中高生に対する支援の強化

中学・高校の生活保護家庭の子どもや高校中退・不登校者に対して、教育関係機関と連携しながら、養育相談や学習支援を実施。

### 「早期把握、早期支援、早期脱却」の

#### 推進

生活困窮者・生保受給者に対する早期把握や早期支援を実施し、早期の就労・自立に結びつける。

### 「新しい公共」の推進

NPO等の民間機関が、生活困窮者に対する支援事業を積極的に展開する。

### 「貸付」と「居住の確保」によるセーフティ・ネットの構築

離職等による生活困窮者に対する「貸付」と「居住の確保」により、生保に陥らないようにする。

### 「貧困の連鎖」の防止

子どもが教育を受ける段階からの支援により、貧困が親から子へ連鎖する「貧困の連鎖」を断ち切る。

## 「生活支援戦略」(仮称)の策定

■生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための7ヶ年(平成25～31年度)の『生活支援戦略』(仮称)を策定する。(日本再生戦略の策定に併せて検討を進め24年秋目途に策定)

(※)上記戦略については、一体改革に盛り込まれた各種の低所得者対策の具体的な措置内容やその効果、消費税の逆進性対策としての再分配に関する総合的な施策(総合算制度、給付付き税額控除等)の検討状況等を踏まえ、必要に応じ見直しを行う。

### ①生活困窮者支援体制の計画的な整備

生活困窮者への支援体制の底上げ・強化を図るため、体制整備を計画的に進めるための国の中期プランを策定。

### ②生活困窮者支援体系の整備(法制化も含む)

生活困窮者への支援を安定的に実施していくため、法制化することも含め、支援体系を整備することが必要。その際、パーソナル・サポート・サービスの制度化の検討や、NPOや社会福祉法人等の民間機関との協働を進める。

### ③生活保護制度の見直しの実施

自立の助長をより一層図るとともに、国・地方自治体の調査権限の強化などの不正受給対策を徹底する観点から、生活保護法改正も含めて検討する。

(※)先行的に行った、国と地方自治体との間での協

議を踏まえ、実施可能なものから先行実施。

※ ハローワークと一体となった就労支援の一層の強化策については、別途検討中

# 生活保護制度の見直し

○「生活保護制度に関する国と地方の協議」において、生活保護制度の見直しを検討

・23年12月に「中間とりまとめ」→ 今後、「当面取り組むべき施策」を実施するとともに、「制度の見直し」を協議検討

## <当面の対応>

### 1. 生活保護給付の適正化

#### 医療扶助の適正化

##### ①電子レセプトを活用した重点的な点検指導

- 生活保護受給者の患者が極めて多い医療機関、向精神薬の重複処方の事案などを効率的に抽出する機能を付与
- 指導等の対象となりうる医療機関等を選定する基準を策定

##### ②セカンド・オピニオン制度の推進

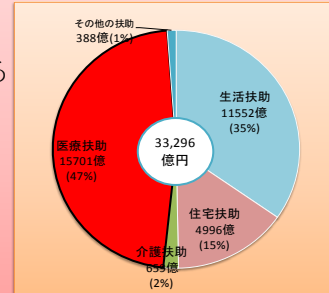
- 複数医療機関による適正な検診結果の確保（検診命令の活用）

##### ③後発医薬品の使用促進

- 「医療扶助相談・指導員」を配置

平成22年度生活保護負担金(事業費ベース)の扶助別の内訳

全体の約半分は医療扶助が占めている。



#### 制度運用の適正化

##### ①資産調査の強化

- 「本店一括照会方式」の活用による金融機関への資産調査を強化

##### ②「不正告発」の目安の提示

- 不正事案に関する告発の目安を提示

##### ③保護申請時の暴力団排除の徹底

- 保護申請時に暴力団員でないことの申告を求める

### 2. 就労・自立支援の強化

##### ①期間を設定した「早期の集中的な」就労・自立支援

- 保護開始直後から、期間を定めて集中的に就労支援を行う方針を国が策定

##### ②就労・自立支援プログラム等の拡充や体制整備

- 「福祉から就労」支援事業等の就労・自立支援プログラムの拡充、このための就労支援員（1,732名→2,200名）、就職支援ナビゲーター（700名→1,000名）の増員

##### ③自立支援プログラムへの参加や求職者支援制度の利用

- 稼働能力のある人の自立支援プログラムへの参加を促す措置の導入、必要と認められた人の求職者支援制度の利用

##### ④高齢者等の社会貢献活動・就労体験の拠点整備

##### ⑤ケースワーク業務の外部委託の推進

- 地方自治体のケースワーク業務の外部委託の促進

## 制度の見直し

### <主な制度の見直しの方向性>

#### 1. 生活保護基準の検証・見直し

- 生活保護基準について、一般低所得世帯の消費実態との比較検証（全国消費実態調査等に基づく調査分析）

#### 2. 指導等の強化

##### ①調査・指導権限の強化

- 地方自治体の調査権限の拡大（就労活動等に関する事項の調査）
- 医療機関に対する国による直接指導権限の導入
- 医療機関に対する指導に係る調査等の民間委託の導入

##### ②医療機関の指定等の見直し

##### ③罰則の強化

- 罰則（現行：3年以下の懲役または30万円の罰金）の引上げ

#### 3. 「脱却インセンティブ」の強化

##### ①「生活保護基準体系」の見直し

- 就労・社会的自立・健康管理を促進する観点から基準体系を見直し

##### ②「就労収入積立制度(仮称)」の導入

- 就労収入の一部を積み立て、生活保護脱却時に一括還付する制度の導入

##### ③家計・生活指導の強化

- 自立に向けた家計・生活面の見直し指導を強化

##### ④生活保護脱却後のフォローアップ強化

- 生活保護脱却後のフォローアップも含めた伴走型支援

#### 4. ハローワークと一体となった就労支援の一層の強化

- 「福祉から就労」支援事業の抜本強化

※医療扶助の一部自己負担については、以下の理由から慎重な検討が必要。

- ① 必要な受診を抑制してしまうおそれ
- ② 生活保護受給者が医療費を立て替える資力があると考え、最低生活を保障する制度の趣旨に合わない
- ③ 生活保護受給者への償還払いを行う場合であっても、福祉事務所の事務負担が増加