

第7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

「生活支援戦略」中間まとめに関する指定都市市長会意見

平成24年(2012年)7月26日
札幌市長 上田 文雄

生活保護制度の見直しについての指定都市市長会要請

生活保護制度の見直しについては、昨年5月からの「生活保護に関する国と地方の協議」において検討を重ね、昨年12月に中間とりまとめが行われるに至った。中間とりまとめは、様々な要素を包括する生活保護の課題全てに対する対応方針を示したものではないが、地方の意見も反映され、予算・運用改善等により対応可能な事項については速やかに実現に向けて努力し、中長期的な課題については引き続き協議することとされた。

その後、政府は、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」（仮称）を今年の秋を目途に策定することとし、4月26日に社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置された。しかし、この特別部会は、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場ではあるが、主に学識経験者等により構成されるなど、国と第一線で努力する地方自治体が具体的な対策を協議するために開催されていた国と地方の協議の場とは性格が異なるものと考ええる。

生活保護受給者は平成23年7月に過去最高を更新して以降、さらに増加を続けており、とりわけ大都市においては待ったなしの状況にある。このため、指定都市市長会としては、次のとおり要請する。

1 地方の意見の十分な反映について

「生活支援戦略」（仮称）の策定に向け、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しの方向性について検討を進めるに当たっては、特に生活保護業務の実施主体である地方の意見を十分に反映すること。

2 生活困窮者対策及び生活保護制度見直しの速やかな実施について

「生活支援戦略」（仮称）については、平成25年度からの7カ年で取り組むものとされている。しかし、生活保護受給者が増加し続けている現下の危機的状況を踏まえ、今後検討する各施策について、3年程度で実施していくこと。

3 実施体制整備と人材確保について

生活困窮者支援体制等の整備及び生活保護制度の見直しにおいて検討していく各施策の制度設計に当たっては、地方の負担とならないよう、地方の実態に配慮した実施体制の整備と人材の確保までを含めた検討を行うこと。

なかでも、NPOや社会福祉法人等との協働に当たっては、NPO等の制度上の位置づけを明確にするとともに、インセンティブを導入した報酬体系とすること等により財政基盤を確立し、NPO等が専門的な経験を蓄積し、継続的かつ効果的な支援を行っていくことができるようにすること。

4 実効性のある就労支援について

実効性のある就労支援を行うため、ハローワークの職業紹介・訓練等と生活保護制度が一層緊密に連携する必要がある。また、第2のセーフティネットについて、生活保護に優先する制度として機能するよう、給付金額や支援制度の設計を行う必要がある。その上で、きめ細かで実効性のある就労支援を行うことができる体制を整備することによって、生活保護に至らず自立できるようにすること。

5 年金制度と整合する生活保障制度について

低所得者の年金制度については、社会保障・税一体改革のなかで議論されているところであるが、指定都市市長会が示した、平成22年10月の「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」にあるとおり、高齢者に対する年金制度と整合する生活保障制度についても検討すること。

6 医療扶助の適正化について

平成22年10月に指定都市市長会が提案した医療扶助の適正化について、例えば、最低生活を保障した上で医療費を一部自己負担する仕組みの導入なども含めて検討すること。

7 生活保護費の全額国庫負担について

生活保護は、ナショナルミニマムとして、本来、国の責任において実施すべきであり、その経費は全額国が負担すること。

平成24年5月15日
指定都市市長会

「生活支援戦略」中間まとめに係る論点

1 生活困窮者支援体系の確立

- ①経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握
- ②初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援体制の構築
- ③民間との協働による就労・生活支援の展開
- ④「多様な就労機会」と「家計再建+居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討
- ⑤ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化
- ⑥「貧困の連鎖」の防止のための取組
- ⑦「地域の力」を重視した基盤・人材づくりと政策の総合的展開

①②③⑦ 現時点では支援内容・実施体制等が不明だが、現場のケースワーカーには、今以上の業務負担は困難であり、民間事業者への委託等の検討が必要。

④⑤ 現行の第2のセーフティネットは十分に機能していない。生活保護に至らず自立できる給付水準の確保と、就労・自立支援と一体の支援制度の検討が必要。

⑥ 生活困窮者が増加しないよう「貧困の連鎖」の防止のための取組については、今後重点を置いて実施すべきである。

2 生活保護制度の見直し

- ◆検討を進める事項
- (1)生活保護基準の検証・見直し
 - (2)指導等の強化
 - (3)「脱却インセンティブ」の強化
 - (4)ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化
 - (5)高齢者や障害者などに対する社会的自立の促進

(1) 生活保護基準については、基準部会で一般低所得世帯の消費実態との比較検証を行っている。

(2) 指導等の強化には、調査対象者の回答義務や回答拒否への罰則が不可欠、不正受給を行った者への罰則強化も必要。

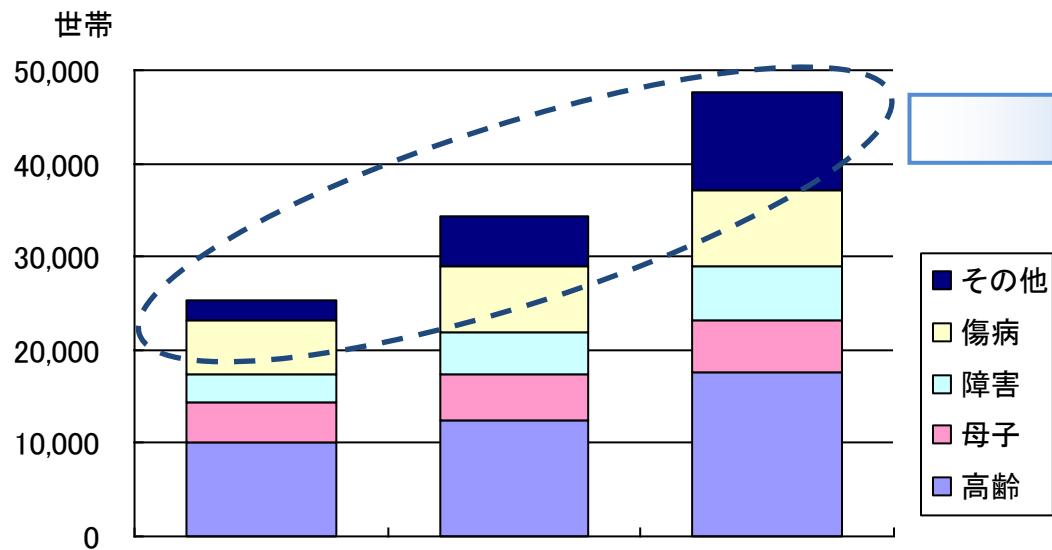
(3) 家計指導や保護脱却後のフォローアップは重要であるが、現状、ケースワーカーには実施困難であり、民間事業者への委託等の検討が必要。

(4) 被保護者への早期・集中的な支援が有効、ハローワークと福祉事務所の情報共有及び求人端末の設置等の仕組みをさらに進めるべき。

(5) 増加する高齢者世帯への対応として、抜本的な制度改革が必要。

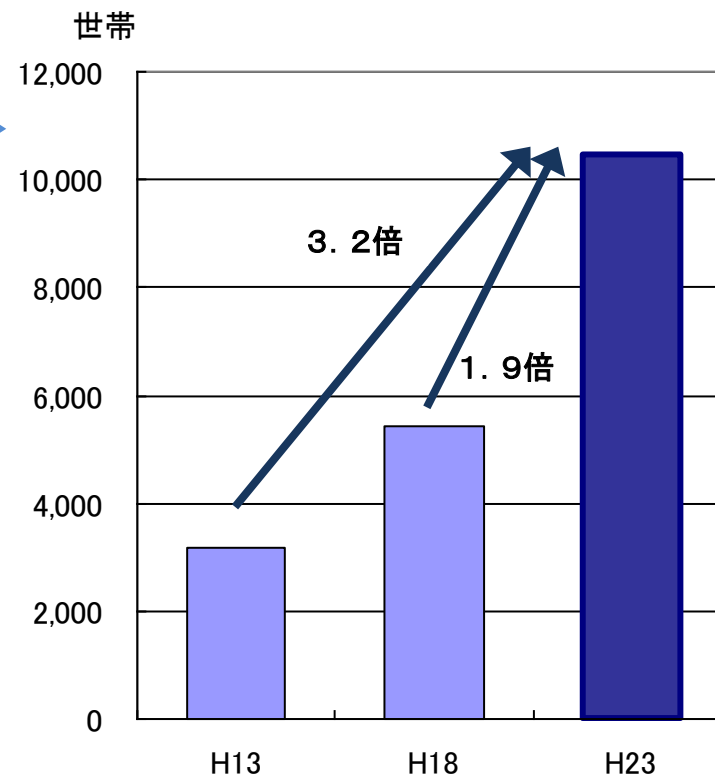
生活保護の動向(札幌市)①

1 被保護世帯数の推移



	H13		H18		H23	
	高齢	母子	障害	傷病	その他	合計
H13	10,160	4,140	3,115	5,708	3,184	26,308
H18	12,347	4,986	4,577	7,089	5,414	34,414
H23	17,568	5,612	5,836	8,117	10,441	47,633

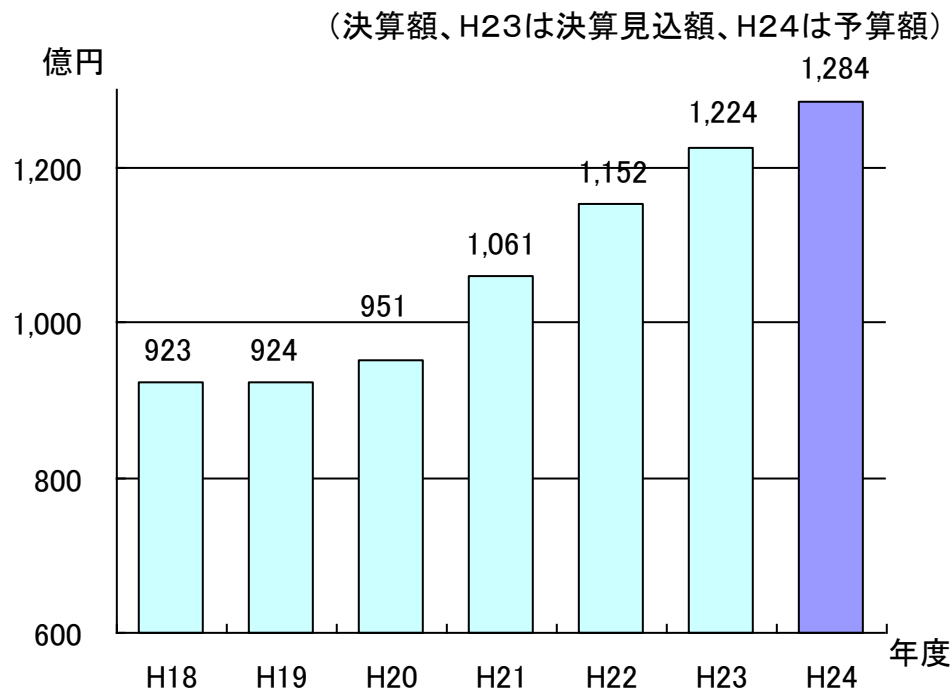
2 その他世帯数の推移(再掲)



- 被保護世帯数は、この10年間で1.8倍に増加した。
- 特に、その他世帯の増加が著しく、この10年間で3.2倍、特にこの5年間で1.9倍に増加した。
- 働く能力がありながら生活保護を受給する者に対する就労・自立に向けた積極的な支援が必要。

生活保護の動向(札幌市)②

3 生活保護費の推移



- 被保護世帯数の増加に伴い、生活保護費も増大し、財政を圧迫している。
- 平成23年度における医療扶助は567億円で、生活保護費の46.3%を占めている。

4 ケースワーカー数の推移

年度	CW定数	世帯数 (4月1日)	CW1人当たり世帯数	
			年度当初	年度末
H20	449	36,139	80.5	86.2
H21	457	38,684	84.6	93.5
H22	489	42,711	87.3	94.3
H23	532	46,127	86.7	92.5
H24	576	49,217	85.4	

※社会福祉法における標準数は80:1

- 被保護世帯数の増加に CW 数が追いついていない。
- その他世帯への訪問調査活動や指導援助業務の増加が CW の負担となっている。

第2のセーフティネットに関する問題

1 第2のセーフティネット(現行)

求職者支援制度

【目的】

雇用保険を受給できない求職者が職業訓練によるスキルアップを通じて早期就職を目指す。

【支給額】

月10万円+通所手当

【要件】

職業訓練の受講ほか

住宅手当

【目的】

就労能力と就労意欲のある離職者を対象に住宅の確保(住宅喪失の予防)と再就職を支援する。

【支給額】

月36,000円以内(札幌市・単身の場合)

【要件】

求職活動ほか

併給不可

2 生活保護基準額(最後のセーフティネット)

夏季:月113,940円 冬季:137,190円(札幌市・単身20~40歳の場合)

【内訳】生活扶助77,940円・住宅扶助36,000円以内・冬季加算23,250円/月(11~3月)

求職者支援制度の給付額が生活保護基準よりも小さく、第2のセーフティネットとして十分に機能していない。

- 働く能力のある者が生活保護に至らず自立できる給付水準の確保
- 就労・自立支援と一体の支援制度
 - ・ハローワークによる就労支援と居住確保
 - ・民間団体による家計再建等の支援

調査権限の強化と医療扶助の適正化に関する問題

1 地方自治体の調査権限の強化

調査権限の強化は、不正受給防止等に有効であるが、調査項目と調査対象を拡大しても、回答を得られなければ、意味がない。

回答の義務付けと正当な理由なく回答を拒否する場合の罰則規定が不可欠。

【参考】生活保護法第 29 条

保護の実施機関及び福祉事務所は、保護の決定又は実施のために必要があるときは、要保護者又はその扶養義務者の資産及び収入の状況につき、官公署に調査を嘱託し、又は銀行、信託会社、要保護者若しくはその扶養義務者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

調査結果についての措置を適切に講じなければ不正受給防止への抑止力が働かない。

不正受給を行った者に対する罰則強化と罰則適用に当たっての警察との連携等、実効性確保が必要。

【参考】生活保護法第 85 条

不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者は、3 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に処する。ただし、刑法に正条があるときは、刑法による。

2 医療扶助の適正化について

指定医療機関の取消要件が明確でなく、健康保険法等により保険医療機関として取消を受けた後も、保護の指定医療機関として、被保護者の診療が可能。

指定医療機関に健康保険法をみなし適用または取消要件を明確化する。

【参考】指定の取り消しに関する規定

○健康保険法

保険医等の責務規定に違反したとき、支払いに関する請求に不正があったとき、報告等を命ぜられてこれに応じないとき、罰金刑・禁固以上の刑に処せられたときなど

○生活保護法

指定医療機関の義務（厚生労働大臣の定めるところにより、懇切丁寧に被保護者の医療を担当）に違反したとき

指定医療機関への指導について、地方自治体のみでは、指導に当たる医師の確保が困難なため、十分な指導ができない。

地方厚生局の協力による指定医療機関に対する指導体制の強化が必要。

早期の就労支援の効果(札幌市)

(10区のうち北区及び白石区の2区を集計)

1 就労支援の結果(平成 22 年度)

就労に至らず	就労 (保護継続)	就労 (自立)
84件	104件	20件

- ・22年度に支援を開始した208件中、就労に結びついた者は124件(うち20件が保護から自立)。
- ・就労に至らなかった原因は、就労への意欲が低い、体調・病状の悪化、求職者支援制度利用など。

2 就労支援開始から就労までの期間

保護開始後1年以内に
就労支援開始(59件)

1. 92月

保護開始後1年以後に
就労支援開始(65件)

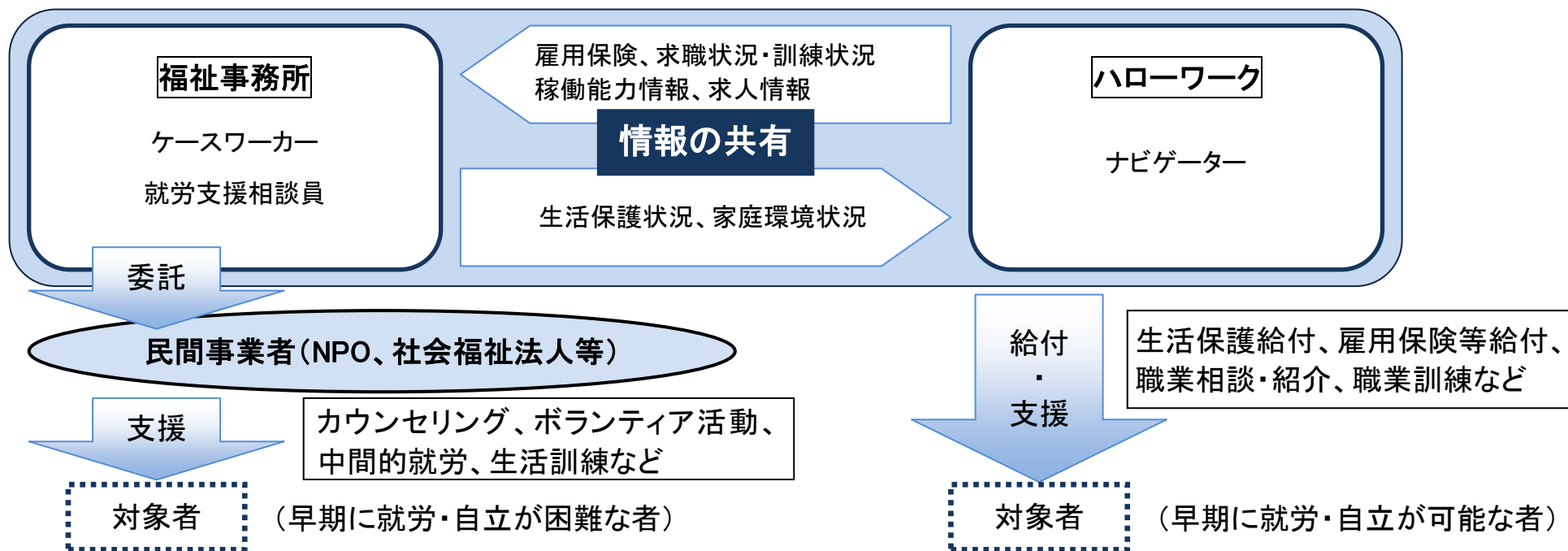
2. 28月

(平均2. 10月)

- ・就労に至った者への平均支援期間は、2. 10月。
- ・保護開始後1年以内に就労支援を開始した者の方が、就労までの期間が短い。
- ・就労により自立した20件のうち、1年以内に就労支援を開始した者は14件。

- 就労支援の効果は、短期間で現れている。
- 保護開始後、早期の就労支援がより効果的である。
- ハローワークとの一体化等、支援体制の拡充が必要。

福祉事務所とハローワークの一体型モデル(案)



メリット

【福祉事務所】

- 対象者の求職状況・訓練状況に応じた的確な支援・指導ができる。
- ハローワークの求人情報・職業訓練情報に基づいた支援・指導ができる。
- 医学的判断に加え、職業適性検査結果や労働市場の情報を基に稼働能力を判断することができる。
- 雇用保険・職業訓練受講給付の受給状況の把握により、適切な保護の決定ができる。
- 民間事業者への委託により、福祉事務所は早期に就労・自立が可能な者へ資源を集中できる。

【ハローワーク】

- 対象者に適した効果的な職業訓練ができる。
- 対象者の生活状況・病状等の把握により、的確な職業相談・紹介ができる。

「生活支援戦略」中間まとめに関する指定都市市長会意見

生活保護制度は、昭和25年の制度創設以来、抜本的な改革が行われていないことから、社会経済情勢の変化に対応できておらず、制度疲労を起こしている。

リーマンショック以降、生活保護受給者は大幅な増加を続けており、とりわけ保護率の高い大都市においては、地方自治体の財政を大きく圧迫し、行政運営に支障をきたしている。更には、年金制度や最低賃金制度との不整合など、制度の矛盾点が顕在化するとともに、不正受給が後を絶たないなど、生活保護制度に対する国民の信頼が揺らいでいる。

このような状況のもと、指定都市市長会は、平成22年10月の「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」などにより、具体的な改革の提案を行ってきた。また、今年5月には、現在、国が策定を進めている「生活支援戦略」等について「生活保護制度の見直しについての指定都市市長会要請」として意見をまとめ、要請したところである。この中で示した低所得の高齢者への生活保障や生活保護費の全額国庫負担等、社会保障全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革について、国は、問題を先送りすることなく、真摯に実現に向けた検討を行うべきである。

このたび「生活支援戦略」の中間まとめが公表された。これで示されている生活困窮者支援体系の確立と生活保護制度の見直しの改革の方向性に関し、指定都市市長会としての意見は、以下のとおりである。

「生活支援戦略」の策定に当たっては、生活保護の現場で日々実務に当たっている地方の意見を十分に汲みとり、今日の社会経済情勢に応じた実効性のある改革の具体案を早急に策定し実施することを求める。

1 生活困窮者支援体系の確立について

(1) セーフティネット機能の十分な整備について

働く能力がある者は、生活保護制度ではなく、雇用・労働施策の中で自立する仕組みにするべきである。しかし、中間まとめで示された貸付と居住の確保などを柱とするセーフティネットは、生活困窮者への貸付が自立後の返済による再困窮の原因となるおそれがあること、生活困窮者には多重債務者もおり、更なる貸付の有効性に疑問があることから、セーフティネットとしては不十分である。

また、現行の求職者支援制度は、給付額が生活保護よりも少ないなど、セーフティネットとして十分に機能していない。

このため、第2のセーフティネットとして、生活保護と同等以上の給付水準を確保するとともに、ハローワークによる職業相談等の就労支援及び居住の確保と、民間事業者による家計再建等の自立支援が一体となった制度を構築し、働く能力のある者が生活保護に至らずに自立できるようにするべきである。

(2) 「貧困の連鎖」の防止のための取組について

生活困窮、孤立状態にある又はそのおそれのある子ども・若者は「貧困の連鎖」に陥るリスクが高く、この世代に対する支援を行うことは非常に重要である。

養育相談、学習支援等は、生活保護受給家庭だけでなく、養育機能が不足している家庭に対しても実施すべきであり、居場所については、身近な場所で相談や学習・生活支援等が受けられるよう、十分な数を設置する必要がある。

また、就労支援については、ひきこもりなどの孤立状態から就労に至るまでの継続的・段階的な支援が不可欠であり、そのために必要なマンパワーを確保するとともに、共同生活を通じた生活訓練や、幅広い分野における社会体験・就労体験等、個別の状況に応じた支援メニューを充実させる必要がある。

2 生活保護制度の見直しについて

(1) 地方自治体の調査権限等の強化

不正受給の未然防止など生活保護の適正化のためには、地方自治体の調査権限を強化する必要がある。そのためには、調査範囲の拡大だけでは不十分であり、調査先の回答義務及び合理的な理由なく回答を拒否する場合の罰則が不可欠である。

また、不正受給に対する罰則強化に当たっては、警察との協力・連携体制の強化等による実効の確保が必要である。

(2) 医療扶助の適正化

医療扶助の適正化について、医療機関の指定の在り方の見直し及び医療機関への指導・検査を国と地方が協力して行う仕組みの導入等、医療機関に対する指導などを強化すべきである。

また、最低生活を保障した上で医療費を一部自己負担する仕組みの導入等も検討すべきである。

(3) ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

働く能力がある被保護者については、保護開始の際の早期かつ集中的な支援が有効である。また、福祉事務所が被保護者の能力や求職状況に応じた的確な指導を行い、ハローワークが被保護者の生活状況に適した職業を紹介するなど、両者が連携協力して被保護者の自立を目指した支援を行うために、ハローワークと福祉事務所の情報共有及び福祉事務所への求人端末の設置等の取組をさらに進めるべきである。

(4) 増加する高齢者世帯への対応

高齢化の進展により増加する高齢者世帯への対策としては、社会的自立の促進だけではなく、抜本的な制度改革が必須であり、従来から指定都市市長会が提案している「年金制度と整合する新たな生活保障制度」についても検討を行うべきである。

3 実施体制の整備について

生活困窮者の支援において、生活困窮者の早期把握、伴走型支援体制の構築、被保護者への就労・社会的自立に向けた支援及び生活保護脱却後のフォローアップ等の強化は重要である。しかし、現場のケースワーカーの負担は、急増する被保護者への対応により既に過重となっている。このため、これらの実施に当たっては、民間事業者への委託や嘱託職員の拡充等、現場の負担を増加させない方法による必要がある。また、支援に関する知識と経験を持つ民間事業者は、重要な役割を担うものであり、協働による支援を維持できる制度としなければならない。

なお、これらの生活困窮者支援のための委託料や報酬等の費用については、全額国庫負担とすべきである。

平成24年7月20日
指定都市市長会