

日時：2013年11月8日（金）18時30分～21時00分
場所：108号室
担当教員：五石敬路先生
議事録担当：公共M1 岡本聡子

ワークショップ趣旨

生活困窮者自立支援法が現在進行中の問題である。
大阪市の税収6000億円のうち3000億円が生活保護費と深刻化しているなかで、さまざまな改革を
実践中。大阪市の現状と実践事例をご紹介します。

大阪市における生活保護の現状と取り組み

講師：大阪福祉局 生活保護制度担当部長

畠山 節子 先生

1、生活保護の国の推移

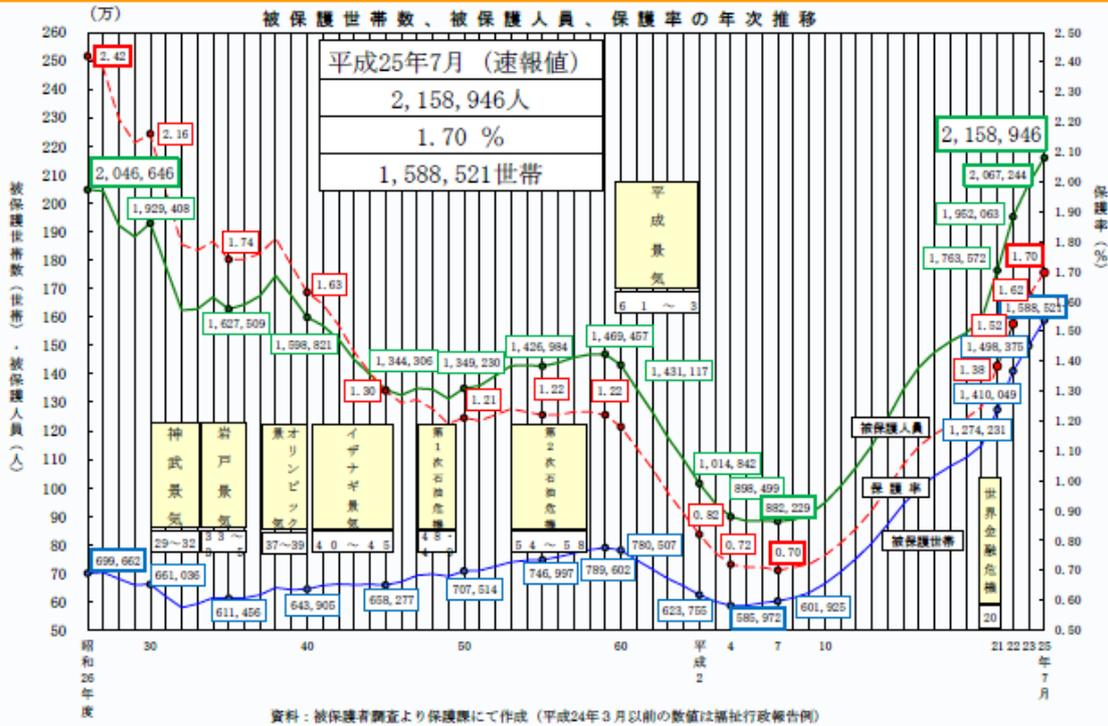
生活保護法ができたのはS25年。厚生労働省の資料によると、S26年からの保護の動向は景気、あるいは雇用情勢に左右されながら推移している。オリンピック景気、イザナギ景気まで下がり、オイルショック以降徐々に上昇しS59年にピークになる。その後バブル（平成景気）からは下がり続け、最低値を記録したH7年を境に、バブルがはじけ増加の一途をたどっていたが、H21年のリーマンショック（世界金融危機）からすさまじい勢いで増加して今に至っている。H25年7月では1,588,521世帯、2,158,946人、1.7%の保護率となっている。

保護世帯数と保護人員をみると、S26年は1世帯に2.9人、H25年は1世帯に1.36人ということで、核家族化がすすんでいることが分かる。

全国の被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

(厚生労働省資料)

生活保護受給者数は215万人であり、一昨年に過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。



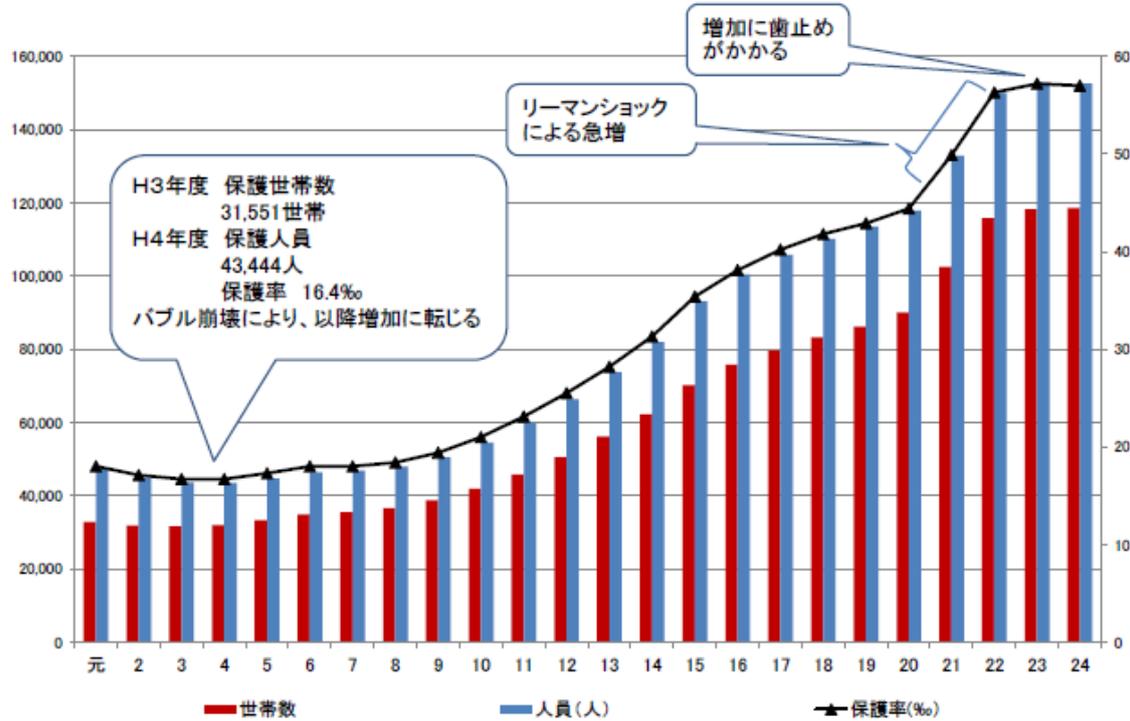
[畠山先生パワーポイント資料]

2、大阪市の生活保護の動向

国と同様に保護世帯数等はS59まで増加し、S59年は約3万7000世帯、約6万人、保護率2.3%、バブルで減少し、H3年度には保護世帯数31,551世帯、H4年度の保護人員43,444人、保護率1.6%が最低値となっている。その後、西成区のあいりん地域から増加しはじめ、その後周辺に広がり増加の一途をたどっていった。H11年度から急カーブで増加したが、当時はホームレス問題が社会問題になってきたころである。リーマンショック以降はすさまじい勢いで増加し、申請件数はリーマンショック前年の2倍に急増。H21年9月から市長をトップにプロジェクトチームを立ち上げ、H22年度からケースワーカーを増員。

しかし、H25年6月には118,713世帯となり、対前年同月比432世帯のマイナスに転じた。世帯類型別では、高齢世帯は増加し続けており、全国的にみて大阪府はサービス付き高齢者住宅の登録数も多いので今後も増加すると考えられる。稼働年齢層世帯が、前年比95.2%、3003世帯減で減少傾向にある。保護世帯数の減少は全国や他の政令指定都市が増加している中で、就労自立支援や不正受給対策等の適正化の取り組み効果が表れてきたものと考えられる。

大阪市の生活保護の動向



[畠山先生パワーポイント資料]

3、大阪市の世帯類型別の状況

生活保護では、世帯類型は高齢者世帯、母子世帯、障がい者世帯、傷病者世帯、その他世帯と5類型に分類している。リーマンショック後は、仕事がなく、失業して生活保護を申請するという人が増え、その他世帯が増えた。H20年8月には8,155世帯で全体の9.2%だったその他世帯が、H23年3月には24,071世帯で20.9%に増加している。

4、大阪市の区別保護世帯等の状況（2013年9月）

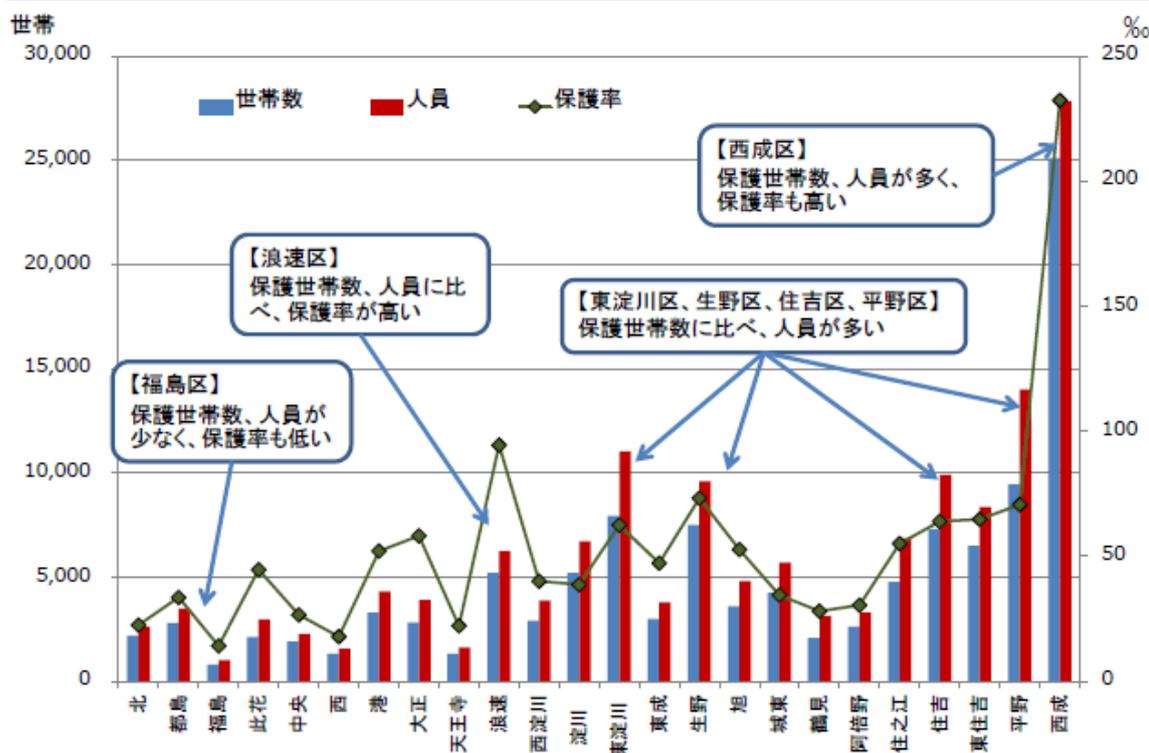
24区の中で保護世帯数、人員、保護率ともに最も多いのは西成区で、25,069世帯、27,789人、保護率23.2%、区民約4人に1人が保護。大阪市は保護率5.4%で、18人に1人が保護という状況。大阪市は政令指定都市の中で約11万8000世帯と1番多いが、2番目は札幌市の約5万世帯。横浜市も5万世帯を超えている。3万世帯を超えているのが、名古屋、京都、神戸、福岡。それ以外の政令市は、西成区より少ない。2番目に多いのは平野区で、世帯数は約9000。世帯数に比べて人員数が多いのが特徴。市営住宅も多く、家族のいる生活保護世帯が多い、母子家庭も多い。3番目は東淀川区で世帯数は約7900。

1番世帯数が少なく、保護率も低いのは、福島区の810世帯で保護率は1.4%と全

国平均よりも低い。全国平均よりも低い保護率は福島区だけ。2番目に保護世帯数が少ないのは天王寺区。浪速区は5200世帯であるが、世帯数、人員にくらべ保護率が9.5%と高いという特徴がある。

福島区のように全国平均よりも少ないところと、西成区のように4人に1人が生活保護と高いところもあるので、大阪市として全市で同一の取り組みというのはむづかしい。今後は、それぞれの区の実状に合わせた取り組みを実施していく方向になっていく。

区別保護世帯数等の状況(大阪市)



[島山先生パワーポイント資料]

5、大阪市の保護率が高い理由

大阪市の審査基準がゆるいわけではないが保護率が高いのは何故か？

厚生労働省:「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」の資料によると、生活保護の動向は「失業率」「離婚率」「高齢者の割合」が大きく関係すると分析結果がでており、大阪市はそれらすべてが全国平均より高い。それに加え、全国最大の日雇い労働者のまち(あいりん地域)がある。九州や四国から万博の年(1970年)に職を求めて大阪に来られた方が多く、その方々が高齢化していることも要因になっている。

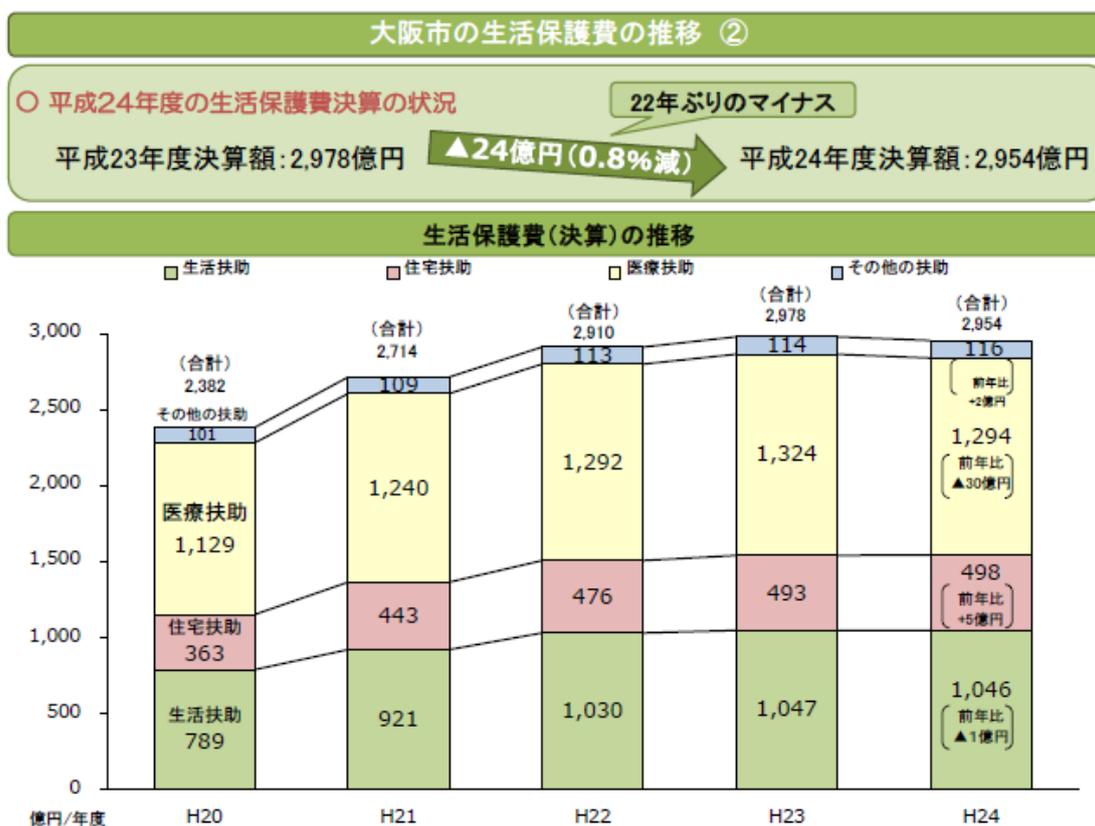
- ・失業率…大阪府5.4% (全国4.3%) ※H24年資料
- ・離婚率…大阪市2.54% (全国1.87%) ※H23年資料

・高齢者の割合…大阪市 21.3% (全国 19.4%) ※H22年国税調査基本集計より算出

【エピソード】生活保護費の4分の3は国庫負担金だが、三位一体改革の時に国から3分の2にという話があり、自治体が大反対したことがあった。

6、大阪市の生活保護費の推移

大阪市の生活保護費は、H2年度が一番すくなく決算額838億円、H12年度は1,536億円になり、10年経って倍近くに増えている。H24年度は2,954億円となり、10年でさらに倍増している。H23年度決算額が2,978億円で、H24年度決算額が2,954億円なので、24億円(0.8パーセント減)のマイナス。22年ぶりに減少に転じた。医療扶助は前年より30億円マイナス、生活扶助は1億円マイナスとなっている。



[畠山先生パワーポイント資料]

7、生活保護基準の見直し

社会保障審議会生活保護基準部会による検討の結果、H25年8月から、生活保護の基準額が減額となった。H24年度の基準額より3年間で10%の減。期末一時扶助(年越し資金として支給)は1人14180円だったのが、13500円に減額。14180円かける人数分支給していたのが、スケールメリットを勘案するべきという意見で、2

人でも22,000円となり、多人数世帯で人数分支給ということはなくなった。

8、大阪市における適正化の取り組み（就労支援事業）

- ・生活保護受給者等就労自立促進事業
 - ハローワークとの連携事業、大阪労働局と大阪市が協定を結んでいる
- ・重点分野雇用創造事業
 - 大阪市の市民局が実施しているジョブアタック事業(生活保護の優先枠を設けている)
- ・総合就職サポート事業
 - 福祉局保護課が生活保護受給者の就労支援事業として実施している事業で、民間事業者に委託して事業を展開。現在市内を7つのブロックに分けて委託。面接相談・ハローワークへの動向・求人案件の開拓などの業務。

就職しても、正規雇用は7%で非正規雇用がほとんど。生活扶助が約8万円。家賃を入れると12万円くらい支給される。手取り12万円を超える職につくのは難しく、働いても自立できない状況。

また、定着率が悪い。3カ月続いた人は54%、6カ月続いた人は43%。

大阪市における適正化の取り組み(就労支援事業)		
ポーター ライン層	生活保護 申請段階	生活保護受給中
生活保護受給者等就労自立促進事業 ハローワークとの連携		
「重点分野雇用創造事業」(市民局…雇用施策の担当部局) 就労機会を提供 ※生活保護優先枠有り		
大阪市ジョブアタック事業(若者就職支援事業) 未就職の若者(39歳以下)を常用雇用につなげる		
再チャレンジ支援事業(大阪市就職支援事業) 55歳以下の就職支援が必要な人に継続した就労を		
「総合就職サポート事業」(福祉局) 生活保護申請者、受給者などに対する早期の段階からの総合的な就労支援を同一事業者に委託(市内:7地域) <ul style="list-style-type: none"> ・面談による相談・助言(履歴書の書き方など) ・就労困難層に対するグループワークの実施 ・ハローワーク等への同行による求職活動支援 ・求人案件の開拓と提供 ・職場訪問等による定着支援 		
被保護者自立意欲喚起事業 個々の相談等により自立意欲を喚起		
事業実績		
総合就職サポート事業		
	23年度	24年度
支援者数	7,943	7,145
就職者数	4,134	4,535
自立世帯数	178	239
生活保護受給者等就労自立促進事業		
	23年度	24年度
支援者数	673	912 (371)
就職者数	339	439 (176)
自立世帯数	31	29 (8)
※()は総合就職サポート事業との併用		

[畠山先生パワーポイント資料]

9、大阪市における適正化の取り組み（不正受給者対策）

悪質な不正受給や貧困ビジネス事業者を調査し、特に悪質な場合などは告訴、告発する取り組みをすすめている。

H21年9月、市長をトップにプロジェクトチーム誕生

H21年11月「適正化推進チーム」を設置

H22年7月に大阪府警に「不正受給事犯対策本部」ができたが、生活保護や公的な手当などの不正受給に対するチームであり、大阪府警と連携がすすみ実績が上がっている。

H24年4月「不正受給調査専任チーム」の全区設置
担当係長、ケースワーカー経験のある市職員OB、警察官OBがチームとなり、通常のケースワーク業務では調査困難な不正受給の調査を行っており、マスコミ報道などではGメンなどと言われている。

※チームとは別に市のケースワーカーが調査して発見した不正受給はH24年度で約4000件あり、額にして21億円になる。就労収入の届がないなどが半数、課税調査でわかることが多い。

大阪市における適正化の取り組み(不正受給対策)	
『適正化推進チーム』の設置(平成21年11月)	
<ul style="list-style-type: none"> 悪質な不正受給、被保護者の自立を阻害する恐れのある事業者、指定医療機関からの不正請求等を重点的に調査 特に悪質で社会的影響の大きな不正事案に対しては告訴・告発等の法的対応 	
調査件数 53件(平成21年11月～平成24年3月) 内、告訴・被害届件数 38件	
『不正受給調査専任チーム』の全区設置(平成24年4月)	
<ul style="list-style-type: none"> 日常のケースワーク業務では調査が困難な被保護者の詳細な生活実態等について重点的に調査 悪質な不正事案に対しては告訴・告発等の法的対応 	
重点的調査事案の主な概要 <ul style="list-style-type: none"> 就労や年金などによる収入の未申(過少申告) 居住実態の虚偽申告(いわゆる偽装離婚や非居住) 預貯金や車の保有などの資産の未申告 	【体制】 <ul style="list-style-type: none"> 担当係長 警察官OB ケースワーカー経験のある市職員OB
○平成25年度(7月末) 調査件数 723件 (新規調査件数 457件、継続調査中件数 266件) 保護の停止、廃止、申請却下件数 94件 生活保護法第78条徴収決定件数 58件	直近の逮捕事例 事例①:東淀川区 現役の暴力団員でありながら、それを隠し、就労できず生活に困窮するとして生活保護の申請を行い不正に生活保護を受給した案件(逮捕日25年5月31日)
○平成24年度 調査件数 1325件 保護の停止、廃止、申請却下件数 344件 生活保護法第78条徴収決定件数 253件 告訴・被害届件数 18件	事例②:西成区 交通事故による保険金収入を得ていた事実を秘匿し、無収入であると申告し不正に生活保護費を詐取した案件(逮捕日25年6月25日)

[畠山先生パワーポイント資料]

10、大阪市における適正化のとりくみ（医療扶助）

生活保護の医療扶助は、自己負担はなく、医療費の10割を支給する。本人から申請があれば、区役所で医療券をわたす、受診したあとレセプトを社会保険診療報酬支払基金で審査して必要な医療費分を医療機関に支払うというしくみ。

大阪市独自の取り組み

①電子レセプトの電子データを処理できる民間事業所に委託してレセプト点検をしている。H24年度の再審査請求は57,146件、金額にすると5億6900万円分になる。

②特徴的な医療機関への個別指導

→頻回受診、訪問診療多い、生保の割合が多いなど

③疑義のある指定医療機関の調査

→治療したと請求しているけれども、実際は治療していないなど

大阪市における適正化の取り組み（医療扶助適正化）

診療報酬（レセプト）点検

社会保険診療報酬支払基金での審査の後、診療報酬明細書全件の内容点検を実施

	平成23年度	平成24年度
総点検数	3,442,589件	3,497,974件
再審査請求件数	31,237件	57,146件
再審査請求金額	329,970千円	569,218千円

特徴的な医療機関への個別指導

- レセプト管理システム（電子レセプト）を活用し、頻回受診や訪問診療が多いなど特徴的な傾向のある医療機関を抽出し指導
- 不適切な診療報酬の請求に対して返還請求

	個別指導件数	返還決定件数	返還決定額
平成24年度	30件	8件	4,402千円
平成25年度（8月末）	18件	9件	7,056千円

疑義のある指定医療機関調査

- ① 市民からの通報や実施機関等からの情報提供をもとに、レセプト点検や被保護者のヒアリングなどを実施
- ② 疑義が見受けられた医療機関に対し、生活保護法に基づく個別指導を実施
- ③ 個別指導で疑義があった場合、検査を実施
- ④ 検査の結果、必要に応じて行政措置を実施

【調査事案の主な概要】

- 医療行為が確認できない診療報酬の請求
- 通院が可能な患者に対する訪問診療料請求
- 居宅外における訪問診療料（往診料）請求
- 認識不足による診療報酬の過誤請求 など

処分年月	種別	行政上の措置	返還決定額(円)
H22.3	医科	注意	15,848,000
H22.10	歯科	戒告	4,171,960
H23.8	薬局	戒告	2,083,000
H24.2	医科	取消	31,161,400
H24.5	歯科	戒告	3,101,480
H25.2	歯科	戒告	1,176,700
H25.4	医科	戒告	18,879,500
H25.5	医科	戒告	46,191,790
H25.7	歯科	戒告	3,954,660

[畠山先生パワーポイント資料]

生活保護の適正化については、平成21年9月に市長をトップに「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」を設置し、その後、H24年から副市長をトップに「生活保護適正化連絡協議会」を設置し全庁体制で取り組んでいる。

1 1、生活保護制度改正にむけた大阪市の動き

大阪市はプロジェクトチームを発足

H22年10月 指定都市市長会として抜本改革案を国に提出

地方の意見を反映してほしい、現場の意見をきいてほしいと要望

H23年度5月 「国と地方の協議」がはじまった。大阪市も参加したが、国と大阪市の含めた地方自治体の意見がまとまらなかった。

H23年12月 国は中間とりまとめを出したが、最終とりまとめはできないまま

H24年 国家戦略会議の中で「生活支援戦略」がでてきた。社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」が設置され、1年かけて協議。

H24年7月 「生活支援戦略の中間とりまとめ」が出されたが、それに対し大阪市の見解を表明するとともに、「生活保護制度の抜本的改革にかかる提案」を厚生労働省に提出。

【大阪市案】

最後のセーフティネットとして生活保護で保護すべき人の範囲を定める

①仕事をすることが可能であるが仕事がない人については、生活保護法ではなく、雇用労働施策で対応するべきではないか。第2のセーフティネットを充実してほしい。

②高齢者にとっては、生活保護は年金の保管制度になっている場合も多いので、高齢者に対しては経済給付のみの生活保障制度を創設すべき。

③違法薬物により稼働能力をなくした人については、生活保護費で違法薬物を購入して逮捕されるという事例もあり、ケースワーカーでは対応できない場合も多い。専門的な施策で対応するべきではないか。

④最後のセーフティネットとして、他法による支援が受けられない人を生活保護でみるべき

生活保護費のあり方

⑤例えば住宅扶助であるが、生活保護受給者の家賃は限度額の42000円になっている場合が多い。住宅扶助として受け取ったお金は、そのまま家主に支払うことになるので古いか新しいか、広いか狭いかにかわらず一律に限度額の42000円になっていることが多く、市場の原理が働いていない。

⑥生活保護費を生活扶助、住宅扶助といった扶助別に支給するのではなく、年金や給与のように一括して支給する。何にお金をかけるかを自分で決め、生活のやりくりをすることは自立した時にも役立つと考えている

生活保護法の改正案について、今国会で審議されている。

この間いろいろ意見を表明しており、改正案に反映されたものもある

【大阪市の意見が反映された部分】

- ・保護の決定に際して調査できる範囲が広がり、官公署には回答義務が付いた
- ・本人の同意はあるが、不正受給による返還金は保護費との相殺ができるようになった
- ・医療機関の指定や取消要件が具体的になり、また調査の途中で廃院したり、指定辞退をしても後追い調査ができるようになった

質問項目

質問① 就労支援のキャリアカウンセリングを民間から公にするのはどうか？

→以前はハローワークのOBを非常勤嘱託で雇用していた。キャリアカウンセラーは委託するなどいろいろな施策を講じていたが、バラバラに実施するよりは、総合的に一体的にしようと言うことで、現在一つの事業として民間事業者へ委託して実施している。

質問② 民間の事業所が実施している求職活動、求人案件については効果があるのか？無駄ではないか？

→市内を7つの地区に分けてプロポーザルで事業者を選定した。実際は3社が受託。就職率等を見ると成果はあると思っている。定着率が悪いことや、就労困難層が残っているという課題はあるが、今のところは総合就職サポート事業を継続していく方向である。

質問③ 生活困窮者自立支援法案について、大阪市はモデル事業の中で就労支援、職安的な支援、学習支援、家計支援どういった形で構築されようとしているのか？

→生活困窮者自立支援法は福祉局の保護課ではなく地域福祉課で扱っているが、モデル事業は手あげ方式で西成区、西淀川区、東淀川区の3区で実施することになっている。委託事業として実施予定で、現在事業者を公募している最中。

質問④ 貧困の連鎖があるなかで、生活困窮家庭への子どもたちへの学習支援について詳しく教えていただきたい。

→生活保護世帯については「高校就学支援事業」という事業を実施している。中学3年生で親が高校に行っていない、中退などの家庭に対する高校進学への支援を行っている。24区で実施。塾代助成もバウチャーではじまるなど、今後きちっと整理する必要がある。やり方をどうするか考え中。中退防止などもしている。

質問⑤ 就労支援の総合就職サポート事業の費用対効果について

→就職した数は24年度約4500人、効果額、つまり就労収入を収入認定した額は、十数億円となっている。かけた経費以上の効果は出している。現在は10分の10国の補助金だが、27年度以降は4分の3になるので、市の持ち出しが出てくる。就労困難層

が増加してくる中で、今後、支援内容をもっと精査する必要がある。

質問⑥ 任期付き職員の処遇の問題が、ケースワーカー不足の原因ではないか。

→平成22年導入した任期付き職員が200人以上いる。本務職員と初任給は同じに設定しているが、昇級がないのでご不満もあると思う。他市の方が処遇が良かったため他市に移っていく人もいるので、処遇の改善は必要だと考えているが、市全体の給与体系とかかわってくるので我々だけで決められるものでもない。

質問⑦ 生活保護の問題は、正規雇用が減少し、非正規雇用が増加している労働のあり方や雇用の仕方が影響しているのではないか。

→就職した人の7.7%しか正社員がいない。機械化がすすんで、単純作業や肉体労働の場所が減ってきている。ちょっとした仕事でもパソコン技能が必要になっている。雇用行政で何らかの対応策を検討していただく必要があると考えている。

質問⑧ 障害福祉の分野では作業所等雇用創出などの実践はあるが、総合就職サポート事業などで雇用を創出することはないのか。

→半就労、半福祉という考え方はあるが、業者選定などを慎重にしないと低賃金で雇用しようという悪質な業者を増やす恐れがある。十分稼働能力がある方もおり、公費を使って雇用をつくってどこまでするのかは、難しい問題である。

質問⑨ 公立病院のMSWとして、救急搬送された方の保護申請の連絡をすると、ホームレスであることを証明すると言われることがあり、保護申請が難しくなっているように感じるのだが。(注意：大阪市の事例ではない)

→大阪市では、病院に出張面接に行き、ご本人から状況を詳しく聞いて保護の可否を判断している。大阪市はそのようなことで入り口で拒否をすることはない

質問⑩ 医療扶助の医療機関への指導は、行政の立場で困難だと思うが、どういう工夫をされているのか。

→嘱託医として市立大学の教授などの医師に、チームに入ってもらい同行してもらい立ち入り調査を実施。

質問⑪ 医療扶助の中には精神科を受診する人が多く、重複して薬をもらう人が多いのではないか。

→電子レセプトを活用し、重複して投薬を受けている人のリストを出して、ケースワーカーが指導している。医療費に自己負担が少しあった方がそのようなことは減少できるのではないかと思う。

質問⑫ 生活困窮者やホームレスの人はぎりぎりまで我慢をするので、救急搬送となる場合が多いと思うが…

→ギリギリまで我慢の人も多いのかとも思うが、酔って倒れる人もいる。日用品費を受け取ったらすぐに退院し、また救急車をよぶということを繰り返す人もいる。以前は、保護を受ける前には敷金等は支給できなかったが、今は、住居がなければ敷金等の支給を受けて住居を確保して生活保護を受けることができるようになっている。

質問⑬ 母子家庭で生活保護を受けていて、父親がいるという事例をみることがあり、生活保護をうまく使っているな、と思うが、こういう事例にどう対すればいいのか。

→偽装離婚で不正受給であるという市民からの訴えがよくある。しかし、偽装離婚かどうかをみきわめるのは現実的には難しい。ケースワーカーは調査はできるが、捜査はできない。国の通知では日没以降の家庭訪問も控えるようになっている。

質問⑭ H24年に稼働年齢世帯の生活保護費が減ったのは、他市に移られて減少したという可能性は？

→その調査はしていない。が、働くことができる人に就労指導を厳しくすると、仕事を探さずに他市へ引越す人がいるという傾向はあるかもしれない。

質問⑮ 大阪市の生活保護費が3000億円、交付税交付金は1000億円くらいでは？

→生活保護費が3000億円で4分の3が国庫負担金、4分の1の750億円が自治体の負担であるが、その分は地方交付税で措置されることになっている。地方交付税の算定方法は難しいのでよくわからないのだが、23年度で100億円ほどの歳入不足があると聞いている。地方交付税は、基準財政需要（標準的な行政を合理的な水準で行う場合に必要な経費）を基に算定してあるようであるが、大阪市は単身者が多いなどの特徴があり、歳入不足が生じているとのことである。

質問⑯ 政令市長会が10割つけてほしいと言っているが、厚生労働省は使いたい放題になるので、自治体の負担が必要だと言っている。どう？

→国庫補助が10割かどうかは予算要求の際には違いがあるが、保護の実施という観点では使いたい放題というようなことにはならないと考えている。