

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

平成22年10月

指定都市市長会

(全体構成)

I 制度改革提案

II 生活保護法等改正案

III 参考データ

<目次>

I 制度改革提案

はじめに ～制度改革の必要性～

- (1)現状
- (2)生活保護の適正実施に関する課題
- (3)生活保護費の財政負担に関する課題

1 制度の抜本的改革 ～「働くことができる人は働く」社会へ

(1)提案項目

- | |
|----------------------------------|
| I 新たな制度の創設など社会保障制度全般に関わるもの |
| II 主に生活保護制度の改革に関わるもの |
| III 地方自治体の取り組みに対して国による制度設計が必要なもの |

(2)制度改革の観点

- ①社会保障制度全般の再構築の観点
- ②生活保護制度改革の観点

(3)具体的な制度の内容

集中的かつ強力な就労支援制度

2 生活保護の適正化～市民から信頼される「不正を許さない制度」へ～

- (1)生活保護法改正による実施機関の権限強化
- (2)医療費の一部自己負担の導入など、医療扶助の適正化を図るための仕組みづくり
- (3)国において適切な措置を講じるよう要請するもの

3 生活保護費の全額国庫負担～国民みんなで支える「生活保護制度」へ～

おわりに

II 生活保護法等改正案

- 1 被保護者の社会的自立の助長をより促進する制度設計(生活保護法の改正)
- 2 生活保護の適正化(生活保護法の改正)
- 3 関係法令の改正

III 参考データ

はじめに ～制度改革の必要性～

(1) 現状

これまでの、

- ◇ 社会保障制度は家族制度や終身雇用制度を前提に機能し、雇用・労働施策は失業の予防と雇用の維持に重点を置いていた
- ◇ 生活保護は景気動向の影響を受け、景気回復と連動した生活保護世帯の減少が見られた
- ◇ 失業率、離婚率、高齢化等との相関関係が高く、特に核家族化が進展している都市部で保護率が高い傾向にある

社会経済情勢の変化により、

- ◇ 高齢化の急速な進展、核家族化の進行、未婚率・離婚率の増加等に伴う家族形態の変容(高齢単身世帯の増など)により、高齢の生活保護世帯が増加している
- ◇ 経済のグローバル化や産業構造の変化等を背景に、企業の人材マネジメントの変化や働く者の価値観の多様化による非正規雇用の増加など就業形態の変化
- ◇ 特に一昨年秋のリーマンショック以降の稼働可能層の生活保護が急増している

生活保護は構造的に増加しており、減少に転じる可能性は低い
生活保護の増加は国・地方の財政を大きく圧迫、いまや全国的課題

(2) 生活保護の適正実施に関する課題

制度の矛盾から、様々な問題が生じている

◇ 就労自立へのインセンティブが働かない

ひとつの例として、最低賃金制度との不整合

生活保護水準と最低賃金の乖離額(H20年度データに基づく) 大阪府の場合 31円
(最低賃金が生活保護水準を下回る12都道府県のうち、5番目に乖離額が大きい)

⇒ 就労収入が生活保護費を下回り、就労しても生活保護から自立できないことも

◇ 悪質な不正事案や貧困ビジネスが顕在化している

例えば資産状況等の照会を行っても相手方に回答義務がない等、実施機関の調査権限に限界

⇒ 生活保護費を不正に詐取する者や生活保護費から利益を得る事業者の存在がクローズアップされ、生活保護への市民の視線が厳しいものに

モラルハザードを招き、制度への市民の信頼が失われるおそれがある
⇒ 国・国民のあり方など根幹に関わる深刻な問題

(3)生活保護費の財政負担に関する課題

増加を続ける生活保護費は、国および地方の財政を大きく圧迫している

◇ 生活保護費は構造的に増加している

国の場合、20年間で約2倍に増加

H2(決算額) 約1兆円 → H22(予算額) 約2.2兆円

地方自治体の例として、大阪市の場合、20年間で約3倍に増加

H2(決算額) 約843億円 → H22(予算額) 約2,863億円(うち、1/4は市税等)

H22一般会計予算の約17%を生活保護費が占める

このままでは、国及び地方自治体の財政が破綻しかねない
⇒抜本的な制度改革への早急な着手が必要

このまま制度改革がなされなければ、さらに次の増加要因が加わる

◇ 「ボーダーライン層」※が生活保護に至った場合、さらなる経費負担が生じる恐れがある

※生活状況が少しでも悪化すればたちまち生活保護に移行する可能性の高い層

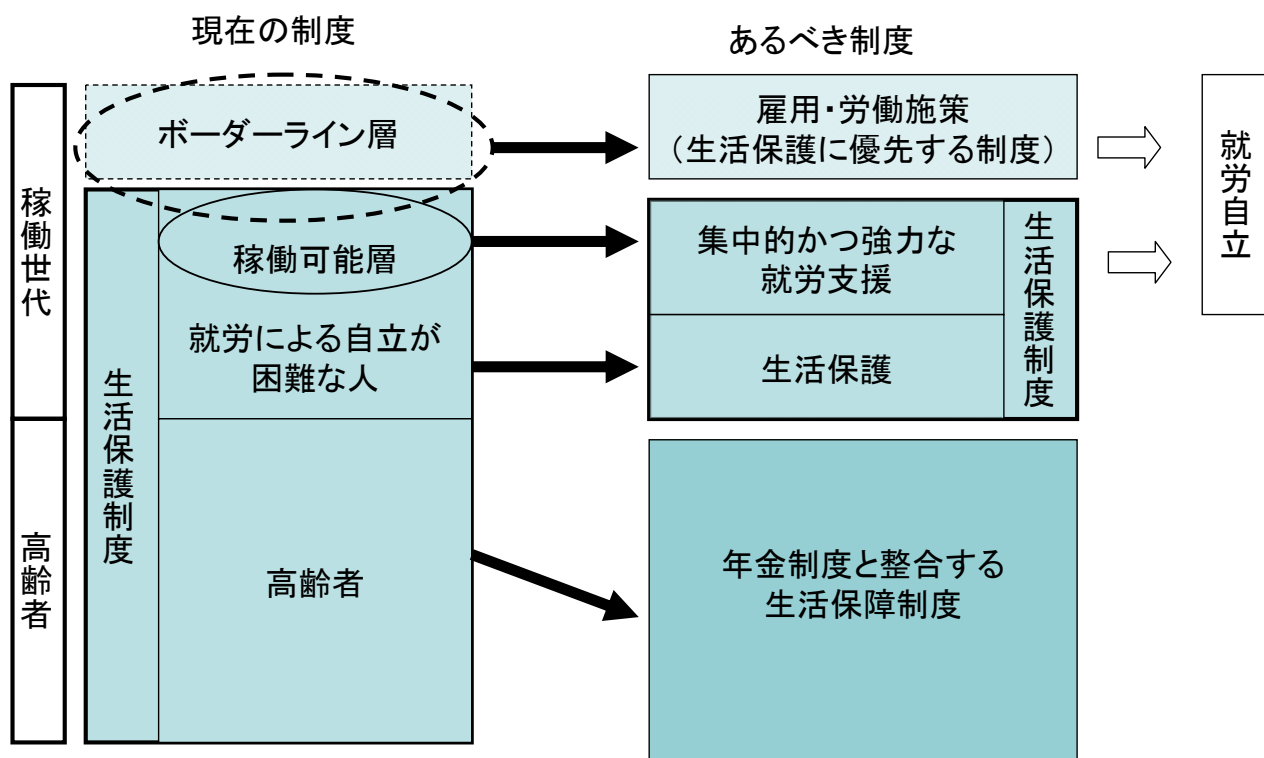
大阪市の場合、年間約100億円の負担増

◇ 人口の高齢化以上のスピードで、高齢の生活保護世帯が増加する恐れがある

大阪市の場合、年間約40億円の負担増

生活保護制度だけの改革では解決できる問題ではない
⇒雇用・労働施策や、年金制度をはじめとする
社会保障制度全般の再構築が必要

1 制度の抜本的改革～「働くことができる人は働く」社会へ～



(1) 提案項目

I 新たな制度の創設など社会保障制度全般に関わるもの

- ・生活保護に優先する制度として「雇用・労働施策」を位置付ける
- ・高齢者の生活を支える新たな生活保障制度を創設
- ・年金制度、最低賃金制度など関係する諸制度の改正

II 主に生活保護制度の改革に関わるもの

- ・集中的かつ強力な就労支援の導入 → 6～7へ
- ・生活保護の適正化に向けた生活保護法及び関連法令等の改正 → 8～9へ
- ・生活保護費の全額国庫負担 → 10へ

III 地方自治体の取り組みに対して国による制度設計が必要なもの

- ・地域やNPO、社会的企業との連携を通じた生活支援・自立支援
- ・立法措置になじまないものについて、国による適正な措置の実施
- ・地方自治体独自で行う適正化対策への国による財源措置等の明確化
- ・生活保護の適正実施に必要な業務執行体制の確保

行革推進法や退職手当債に制限を受ける職員定数に係る枠外措置等の緩和 等

※なお、当面の措置として、リーマンショック以降の生活保護費の急増分及び居住地不定者にかかる生活保護費については全額国庫負担すべき

(2) 制度改革の観点

① 社会保障制度全般の再構築の観点

◇雇用・労働施策や生活保護制度も含めた社会保障制度全般について、社会構造、産業構造、税財政などさまざまな観点から見直すことが必要であり、早急な制度改革への着手が必要

例

- | | |
|----------|---|
| 高齢化の進展 | → 高齢者を対象とする年金制度と整合した新たな生活保障制度の創設 |
| 非正規雇用の増加 | → 労働、社会保障両分野における制度の見直し
生活保護へ至る前の雇用・労働施策の充実 |
| 税制度 | → 社会保障費財源の確保 |

② 生活保護制度改革の観点

◇全ての生活困窮を生活保護で支えるのではなく、ライフステージに応じて必要な支援を受けることができ、生活保護は最後のセーフティネットとして機能する制度へ再構築



◇働くことができる人は雇用・労働施策の中で就労自立することが原則であり、高齢者は年金制度と整合した新たな生活保障制度を適用



◇働くことができる人の中には、様々な就労阻害要因により、就労による自立が困難な人が現実存在しており、これらの層が生活困窮に陥ったときには、最後のセーフティネットである生活保護制度の中で、就労も含めた社会的自立を支援する仕組みを設定

(雇用・労働施策及び就労支援のあり方について 補足説明)

- ◇産業構造の転換期にある現在、終身雇用制を基本とした就労構造が変化し、非正規雇用の増加や雇用の流動化が進んでおり、これからは雇用と社会保障の二極構造を前提とするのではなく、次の雇用へ流動する層を支える仕組みを新たに構築する必要がある
- ◇これらの層の生活を支えるためには、何らかの生活給付を組み合わせた就労支援制度により、次の雇用へステップアップするまでの期間の生活を支えるなどの制度の検討が求められる
- ◇雇用、雇用準備期間(失業及び就職活動中等)の生活を支援する制度、生活保護を一体的に位置づけた柔軟な社会保障制度が構築されれば、雇用と非雇用の間の柔軟な行き来が可能となり、失業等の社会的リスクを吸収できるなど、雇用の流動化に対応した制度として有効に機能する
- ◇高齢者について新たな生活保障制度により対応することになれば、生活保護制度は稼働可能層と高齢者以外の生活困窮者を支える制度として、まさに最後のセーフティネットとしての本来の機能を果たすことになる
- ◇将来的には、これがあるべきセーフティネットの姿であると考えるが、未だ制度が二極構造の中で設計・運用されている状況においては、現に生活保護を受給している稼働可能層が存在していることを看過することはできない
- ◇これらの層に対して早期の自立を促していくことは喫緊の課題であり、生活保護制度の中で一層の自立の助長を促進する制度を設計することは必須である
- ◇今回の提案では、稼働可能層を生活保護で支えている現状においては、生活保護制度の中で就労支援を行うことが必要であるという観点からあるべき制度の姿を提示している

(3) 具体的な制度の内容

平成18年全国知事会・全国市長会「新たなセーフティネットの提案」がベース

ボーダーライン層（生活保護受給者のうち、稼働可能層も含む）

→ 「雇用・労働施策」

- ・生活保護制度に優先する制度として、現行の第二のセーフティネットを拡充
- ・失業が生活保護に直結しないよう、就労自立を促進(ハローワークによる強力な支援など)

生活保護受給者のうち、稼働可能層

→ 「集中的かつ強力な就労支援」

- ・雇用・労働施策を活用しても就労が容易ではない場合には、期間を設定し、集中的かつ強力に就労自立を促進 ※同時に、ハローワークが強力な支援を行う
- ・就労へのインセンティブが働く制度設計を行う
- ・就労できない場合には、自立支援の一環としてボランティア等へ参加

高齢者層

→ 「年金制度と整合する生活保障制度」

- ・年金制度との整合を図る
- ・ケースワーカーは稼働可能層へ投入

地域やNPO、社会的企業との連携

集中的かつ強力な就労支援制度

○期間を設定した、集中的かつ強力な就労支援

- ・被保護者のうち、稼働可能な者を対象に就労指導を行うとともに、就労するまでの間は正当な理由がない限り、ボランティアや軽作業、短時間の就労等をはじめとする社会的自立を支援するプログラムへ参加する仕組みを構築する。
- ・実施機関は、被保護者の社会的自立に必要な機会を提供するものとする。
- ・自立支援の期間は1年をひとつの目安とし、その間に次に掲げる支援を行うことを標準とする。(ただし、個別のケースに応じて、期間設定や支援内容の変更は可能とする)

プログラムの内容

基本的な生活訓練、就労準備訓練、就労体験、実施機関が提供する社会的自立に必要な機会への参加、ボランティア等への参加

- ・生活保護から就労自立できない場合、実施機関は26条の適用について例えば3年あるいは5年といった一定期間ごとに改めて判断する。
 - ・プログラムへ真摯な態度で参加し、自立に向けて最大限の努力を行ったか
例 欠席率、面接に行った回数、就労体験やボランティア等への参加回数及び態度 等
 - ・生活保護から自立ができないことについて、客観的に正当と認めうる理由があるか
例 重度の障害・慢性病、重度の障害・慢性病の家族がいる、育児休業の対象となる子どもがいる 等

○就労へのインセンティブが働く制度設計

・就労等収入の本人還付

早期の自立につながるよう、就労等の収入に応じて一定額を積み立てて生活保護から自立する際に本人へ給付する、あるいは、基礎控除について就労を伴う必要経費部分と勤労意欲の助長部分に分け、勤労意欲の助長部分を積み立てて自立する際に給付し、生活保護から自立すると一気に発生する税・社会保険料・医療費等の負担に充当できるようにする。また、自立するまで給付されないため、自立意欲の喚起につながる。

・勤労控除の拡大

未成年者控除の1.5倍程度の増額や、新規就労控除の対象に就労支援プログラム対象者を含めるなど対象の拡大により、若年者の就労意欲を助長する。

・一般世帯との均衡を考慮した保護費の見直し

生活保護費と年金、最低賃金との均衡を図るよう、国へ社会保障制度等の改革を強く要望する。

○ボランティアや軽作業、短時間の就労等への参加

・集中的かつ強力な就労支援の制度にボランティアや軽作業、短時間の就労等のメニューを設定

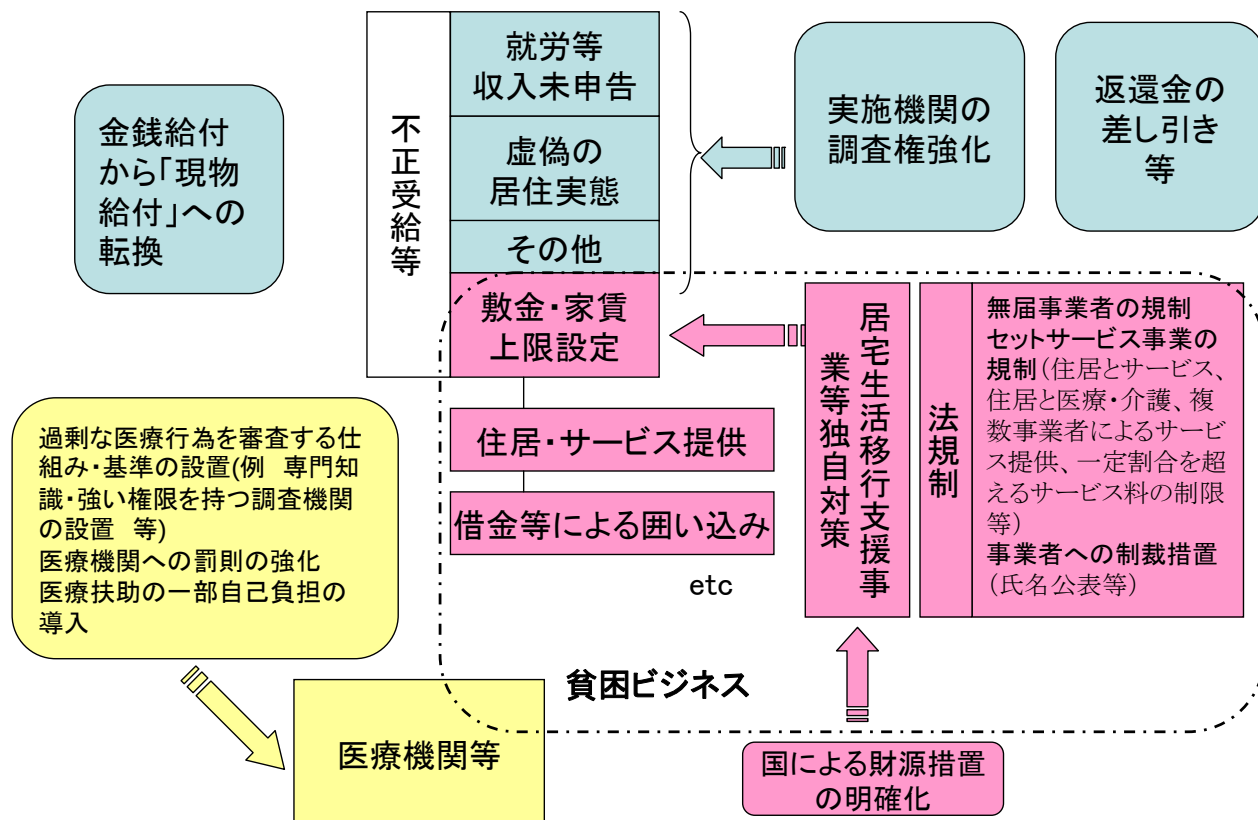
生活訓練や就労支援を行う間も、自立支援の一環としてボランティアや軽作業、短時間の就労等へ従事する仕組みを構築する。

・無償のボランティア等の活動を経済的価値に換算

活動を経済的価値に換算し(例えば類似業務の時間当たり単価×従事時間で算出)、報酬相当額を生活保護費ではなくボランティア等の活動の対価として位置づける。

(位置付けを変更するが、トータルの支給額は変わらない)

2 生活保護の適正化～市民から信頼される「不正を許さない制度」へ～



(1) 生活保護法改正による実施機関の権限強化

制度改革を待つまでもなく、新たな経費負担を伴わず実行できる具体的提案



生活保護法等改正案
全体は別添資料

○調査先の回答義務(生活保護法29条の改正)

- ・報告を求められた者への回答義務の設定(明文化することにより、本人同意書も不要。
個人情報保護法とも抵触せず、個人情報保護を理由に回答を拒否できない)
- ・正当な理由なく回答を拒否する者への過料を科す
- ・資産及び収入の状況のみならず、必要な事項に関する調査権を設定

○不正受給に関する調査権(新条文を追加)

- ・不正受給者については、保護廃止後も実施機関に調査権を付与

○返還金の差し引き(新条文を追加)

- ・現行法63条や78条に基づく返還金・徴収金について、最低限度の生活の維持に支障のない限度において、あらかじめ保護費から差し引いて支給

(2) 医療扶助の適正化を図るための仕組みづくり

診療行為の実施者としての医療機関に対し、指導・監査を行い、是正を求める仕組みと権限の再構築、及び、受診者としての被保護世帯が自らの受診内容等を把握する動機付けや仕組みづくりが必要であり、国において医療制度及び保護基準の考え方の整理を行う必要がある。考え方の整理にあたっては以下の項目を早急に検討すべきである。

○医療機関に対する指導、監査等を総体的に行う国機関の創設

- ・国保、社保とも連携し、医療機関に対して適切な医療を提供するよう指導・監査を行い、不適切な医療行為等があれば是正させる権限を持たせる

○医療費の一部自己負担の導入

- ・医療機関への受診内容等を本人に把握させることで、過剰な医療行為の抑制につなげる
- ・ただし、自己負担を導入しても、最低生活を保障する仕組みとする

○医療扶助支給額の本人通知

同上

(3) 国において、関係機関に対する協力要請や必要な制度設計を行うなど、適切な措置を講じていただきたいもの

生活保護法による立法化にはなじまないが、制度の矛盾として解消を要請

○資産調査の金融機関への一括照会

○犯罪を繰り返す者への自立更生のための支援制度の整備

○生活保護水準と年金制度、最低賃金制度の整合

○稼働能力を判定する第三者機関の設置

○医療機関に対して総体的に指導・監査を行い、是正を求める権限を持つ国機関の創設

(国保・社保などと連携)

3 生活保護費の全額国庫負担～国民みんなで支える「生活保護制度」へ～

憲法が保障するナショナルミニマムである生活保護制度

生活保護費の全額国庫負担

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

リーマンショック以降の不況による生活保護世帯の増加は全国的な問題

生活保護世帯急増に対する緊急的財源措置

リーマンショック以降の生活保護急増に伴う保護費の増加分については国による財源措置を行うこと
平成21年度補正予算額 270億円
平成22年度予算における急増の影響額※1 377億円 } 約650億円(うち市費負担167億円)

大都市に負担が集中することによる地域間不公平

居住地不定者に係る生活保護費の国庫負担

地域間不公平を解消するため、制度改革がなされるまでは、少なくとも居住地不定者に係る生活保護費は国庫負担とすること
居住地不定者に係る生活保護費(試算額※2) 年間約96億円(うち市費負担約24億円)

数字はいずれも大阪市の数値 ※1 任期付職員にかかる人件費・物件費含む ※2 平成21年度実績を基に試算

おわりに

◇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。

◇とりわけ、一昨年のリーマンショックに端を発した急激な景気の後退により、生活保護受給者は大幅な増加を続けており、保護率の高い大都市においては、生活保護に要する負担の増加が財政全体を圧迫し、行政運営に支障をきたしている。

◇さらに、年金制度や最低賃金制度との不整合などの制度の矛盾が顕在化し、国民の不公平感やモラルハザードを招いている。このまま放置すれば制度への信頼が失われる恐れがある。国や国民のあり方にも関わる重大な問題ともなる。

◇国においては、こうした危機的な状況を十分に認識し、総合的な見地から、今日の社会経済情勢に対応した、新たな社会保障制度の構築に早急に着手するよう、厳に要請する。

◇その際には、現場を良く知る地方自治体との意見交換の場を必ず設定するよう、あわせて要請する。