

生活保護法等改正案

※被保護者の社会的自立の助長促進及び生活保護の適正化
に関わる部分について具体的な改正案を提案する

趣旨目的

生活保護制度は昭和25年の制度創設以降、抜本的な改革がなされていないため制度疲労を起こしている。

今日の社会情勢に対応した制度とするために、被保護者の社会的自立の助長をより促進し、生活保護の適正化を図ることができるよう、関係法令の改正を行う。

改正項目

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

(1)生活保護法の改正

- ボランティア等への参加
- 就労へのインセンティブが働く制度設計

(2)雇用対策法の改正

- 期間を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度

2 生活保護の適正化

(1)生活保護法の改正

- 調査先への回答義務
- 不正受給に関する調査権
- 保護の変更、廃止又は停止に伴う返還金の差し引き
- 医療費の一部自己負担
- 第三者行為による損害賠償請求権
- 収入認定すべき公的給付の委任払

1 自立の助長をより一層促進する制度設計

(1)生活保護法の改正

○ボランティア等への参加

(社会活動への参加)

第60条の2 被保護者は、その能力に応じ、社会奉仕活動その他の社会活動に参加するものとする。

2 実施機関は、被保護者の生活の向上のため必要であると認めるときは、被保護者に対し、前項の社会活動への参加に関し、指示又は指導をすることができる。

○就労へのインセンティブが働く制度設計

(自立支援金の支給)

第60条の3 実施機関は、被保護者が雇用対策法第二章の二の規定による措置を受けた場合および前条に規定する社会活動に参加した場合において、当該受けた措置又は社会活動によって得た収入があり、当該収入の全部又は一部に相当する金額の保護費の減額を受けた場合には、当該被保護者が被保護者でなくなり、自立した時において、当該減額した保護の二分の一を限度として厚生労働省令で定める額の自立支援金を支給することができるものとする。

2 前項の自立支援金の支給の方法、支給時期その他自立支援金に関し、必要な事項は厚生労働省令で定める。

※現行法60条の後に新条を追加

(2)雇用対策法の改正

○期間を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度

第2章の2

生活保護法による被保護者に対する就労支援に関する特例

(集中的かつ強力な就労支援制度)

第15条の2 国は、生活保護法第6条第1項に規定する被保護者のうち、その能力に応じ職業に就くことが可能なもの(以下「就労可能被保護者」という)に対して、同法第19条第4項に規定する実施機関と連携して、職業指導、職業紹介、職業訓練その他の就労のための措置を講じなければならない。

2 前項の措置は、当該就労可能被保護者の能力に応じ、政令で定めるところにより、厚生労働大臣が定める期間内において行われるものとする。

3 第一項の措置を受ける就労可能被保護者は、当該措置に真摯に参加し、速やかに自立就労ができるよう努めるものとする。

※現行法15条の後に新条を追加

2 生活保護の適正化

(1)生活保護法の改正

○調査先への回答義務

観点:現行法29条には回答義務が明記されておらず、本人同意書を求められることがあるなど権限に限界があり、実施機関の調査権限の強化が必要

(内容)

- ・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

(調査の嘱託及び報告の請求)

第29条 保護の実施機関及び福祉事務所長は、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等必要な事項につき、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。

2 前項の報告を求められた者は、正当な事由がある場合を除き、速やかに回答しなければならない。

○不正受給に関する調査権

観点:保護を廃止した場合であっても、不正受給の調査に必要な範囲において、実施機関に調査権限を付与することが必要

(内容)

- ・不正受給の調査に必要な範囲において、実施機関は保護の廃止後であっても、資産状況等の調査を行うことができる。

(不正受給に関する調査)

第79条 第29条の規定は、前条の規定による徴収のため、調査をしようとする都道府県又は市町村の長に準用する。

※現行法78条の後に新条を追加

○保護の変更、廃止又は停止に伴う返還金の差し引き

観点: 現行法63条や78条に基づく返還金・徴収金について、あらかじめ保護費から差し引いて支給することで、確実な債権回収を図る

(内容)

- ・最低限度の生活の維持に支障のない限度において、保護費からの差し引き徴収ができる

(返還金の差し引き)

第80条 保護の実施機関は、保護の変更、廃止又は停止に伴い、前渡した保護金品の全部若しくは一部を返還させるべき場合、第63条の規定により保護の実施機関の定める金額を返還しなければならない場合又は第78条の規定により徴収すべき金員がある場合においては、当該被保護者の最低限度の生活の維持に支障のない限度において、その全部または一部を当該被保護者に支給すべき保護金品から差し引いてこれを徴収することができる。

※現行法79条の後に新条を追加

○医療費の一部自己負担

観点: 医療扶助の適正化に向けて診療報酬請求に係る審査や被保護世帯に対する受診指導に重点を置いてきたが、診療行為の実施者としての医療機関に対する指導・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
自己負担を導入しても、最低生活は保障する仕組みとする

(内容)

- ・政令で定める額を限度として、医療扶助費の一部を被保護者が負担する
- ・政令において、被保護世帯の状況等に応じて段階的に自己負担額を設定する

(医療費の自己負担)

第53条の2 被保護者のうち、その健康状態および生活状態が厚生労働大臣が定める基準に適合するもの(以下「一部負担適合被保護者」という)は、指定医療機関において医療扶助を受ける際、厚生労働省令で定める金額の一部負担金を支払わなければならない。

2 厚生労働大臣は、一部負担適合被保護者について、第8条の基準を定める際においては、一部負担金の負担を考慮しなければならない。

※現行法53条の後に新条を追加

○第三者行為による損害賠償請求権

観点:生活保護法に第三者行為による損害賠償請求権の規定がない

(内容)

- ・交通事故の保険金など第三者の行為によって生じた給付事由について、損害賠償の請求権を実施機関が取得する規定の設置

(損害賠償請求権)

第63条 被保護者が、第三者の行為によって保護を必要とする状態となり、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村は、実施した保護の価額の限度において、当該被保護者が第三者に対して有する損害賠償請求権を取得する。

※現行法63条の後に新条を追加

○収入認定すべき公的給付の委任払

観点:被保護者が収入申告を怠る、虚偽の申請を行う、年金等の遡及分を返還しない等により、返還金・徴収金が多数発生している

(内容)

- ・公的給付については、給付機関から直接実施機関へ委任払いする

(公的年金給付等の代理受領)

第〇〇条 実施機関の長は、保護の実施上必要であると認めるときは、当該被保護者に給付される公的年金等について、被保護者に代わって受領することができる。

※現行法に新条を追加

参考データ

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

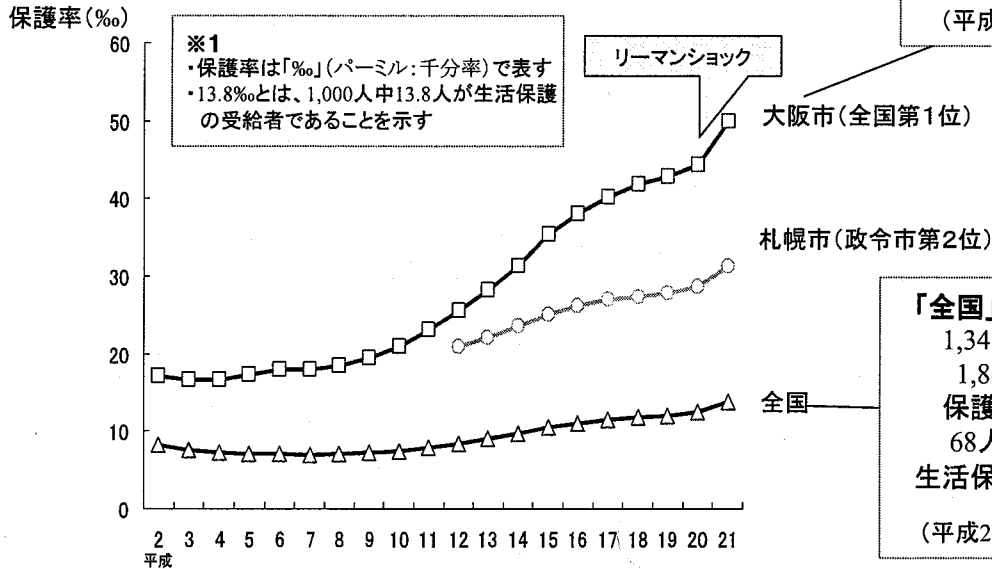
平成22年10月

指定都市市長会

〔全国的な生活保護率の推移〕

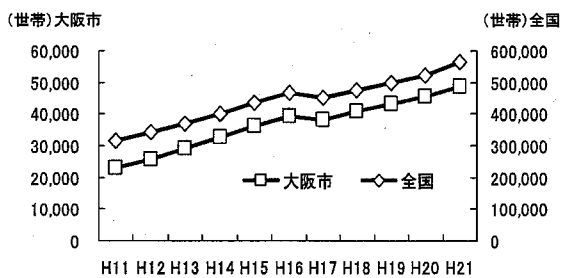
- ・生活保護率※1は、全国的には平成7年頃から増加に転じ、直近の10年間で約1.8倍(H11: 7.9‰→H21: 13.8‰)に。
- ・総じて、大都市を中心に保護率が高い。
- ・例えば、生活保護率が全国一高い大阪市の場合、直近の10年間で約2.2倍(H11: 23.1‰→H21: 49.9‰)で、増加率も全国に比べて高い。

「大阪市」の生活保護
112,274世帯
144,948人
保護率54.3‰
20人に1人は
生活保護の受給者
(平成22年7月時点)



「全国」の生活保護
1,343,944世帯
1,866,157人
保護率14.7‰
68人に1人は
生活保護の受給者
(平成22年3月時点)

〔高齢の生活保護世帯数の増加〕



〔全国〕 H11 315,933世帯
→ H21 563,063世帯
～10年間で+24.7万世帯、78%増～
〔例として、大阪市の場合〕
H11 22,810世帯 → H21 48,639世帯
～10年間で+2.6万世帯、113%増～

- ・高齢化社会の進展・家族形態の変容で、高齢の生活保護受給者が増加
- ・生活保護が生活に困窮する高齢者の受け皿に。このままでは構造的に増加の一途

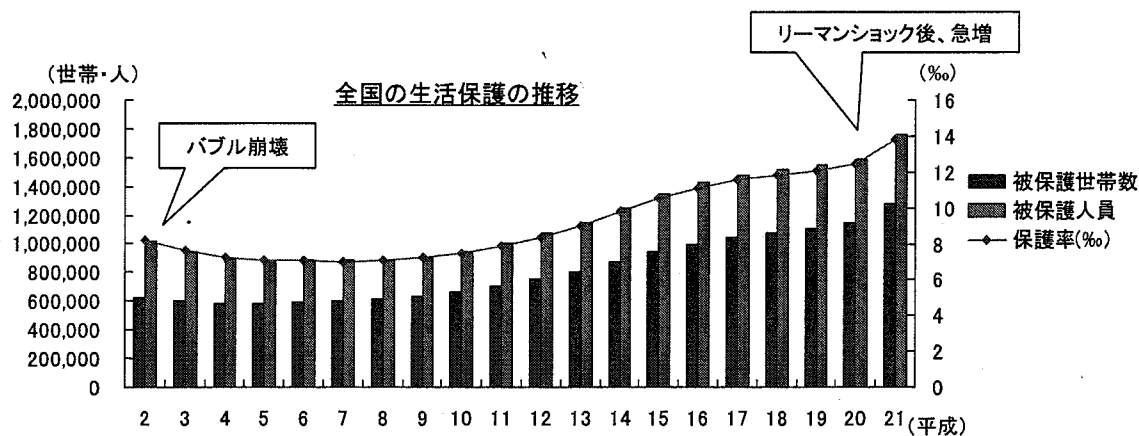
〔年金の給付水準と生活保護費との不均衡〕 (平成21年度・月額)

老齢基礎年金 66,008円
※40年間加入者

生活保護費(65歳単身1級地-1) 121,530円
※住宅扶助42,000円(大阪市の場合)を含む
※別途、医療扶助・介護扶助もあり

- ・年金支給額と生活保護費で、非常に大きな不均衡が生じている。
- ・年金加入者の不公平感も強く、年金制度の根幹を揺るがしかねない問題。

〔近年の急激な景気低迷による生活保護の増加〕



〈平成20年度以降の状況〉

◇生活保護受給者数の伸び率が近年急上昇

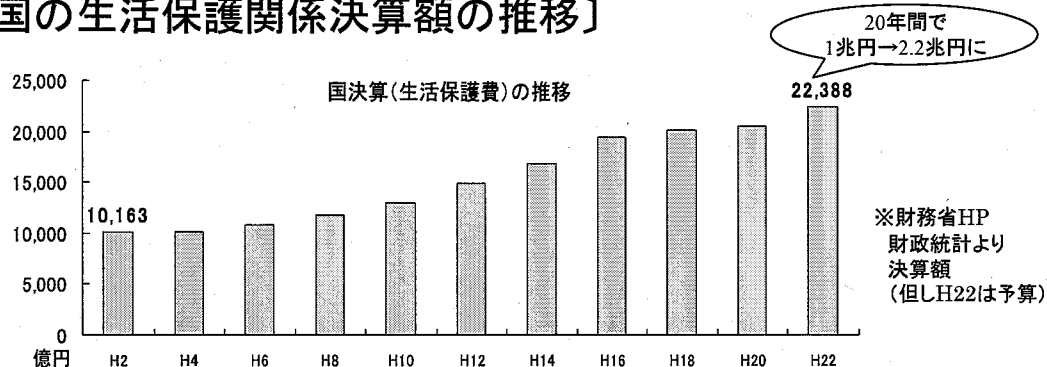
〔全国〕 H20平均 1,592,620人 → H22.3 1,866,157人 (+ 27.4万人) 17.2%増

◇就労阻害要因が少ないと考えられる「その他世帯」の増加

〔全国〕 H20平均: 121,570世帯(全受給世帯の10.6%) → H21平均: 171,962世帯 (同13.5%)

- ・幅広い職種において非正規雇用者が急増している。
- ・リーマンショックに端を発した不況により、多くの非正規雇用者等が失業し生活保護に直結している。

〔国の生活保護関係決算額の推移〕



〔今後の生活保護の推移を予測〕 (大阪市の場合で試算)

このまま制度改革がなされなければ、

◇「ボーダーライン層」が新たに生活保護に至る推計

ボーダーライン層: 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

ボーダーライン層 = 「その他世帯」と仮定し、同じペースで増加が続くと仮定
約7,000世帯/月 × 12万円(単身者の生活保護費) × 12月

◇高齢世帯の新たな増加による推計

過去5年間の増加率と同じペースで増加が続くと仮定

約2,800世帯/月 × 12万円(単身者の生活保護費) × 12月

約100億円/年の増

約40億円/年の増

※計140億円は、大阪市のH22
の生活保護予算額の4.9%

2

〔生活保護費の財政負担のしくみ〕

扶助費 ——— 国庫負担 3/4
 地方負担 1/4
人件費・事務費 地方負担 4/4

地方負担分は、「地方交付税」で措置される制度。しかし実際に負担した額が全額措置されるとは限らない！

・地方交付税は、標準的な水準の行政の事務遂行に必要な財源を確保する仕組み

・実績ではなく、1人あたりの標準単価が適用される。

・一方、生活保護は、世帯構成や年齢構成など地域特性によって水準に大きなバラツキがある。

(例) 「高齢世帯」が多いと、「医療扶助」は、1人あたりの扶助費が高くなる

「単身世帯」が多いと、「生活扶助」や「住宅扶助」は、1人あたりの扶助費が高くなる

・近年の生活保護の急増により、地方によっては、さらに大きな財政負担がのしかかっている。

・生活保護は、国が国民に等しく保障する最後のセーフティネットであり、必要な人には確実な実施が必要。よって、国が全責任をもつべきもの。

・地方交付税制度は、あくまで「標準的な行政を合理的な水準」で行う場合に必要一般財源を確保する仕組みである。

・生活保護は、執行にあたって地方に裁量の余地が全くないにもかかわらず、地域特性によるバラツキが大きく、地域によって「持ち出し」の有無や多寡に大きな差が出てしまうことから、地方交付税による措置にはなじまない。

・国の責務として、全額、「国庫負担」とすべき。

○ 生活保護行政特別調査プロジェクトチームのこの1年の取り組み

課題①「生活保護の抜本的改革に向けた取り組み」

- ・ 業務執行体制のあり方の検討や生活保護の適正実施に向けた取り組みを通じて浮き彫りとなってきた制度の矛盾や問題点を整理・分析し、国に対して要望活動を実施。
- ・ 生活保護の問題は全国的課題であることから、他の自治体と情報や課題認識の共有に努め、連携して国に対して制度の抜本的改革を要望。

● 制度の抜本的改革に向けた取り組みの状況

① 国への要望

〔制度改革の要望〕

- ・ 平成21 年10 月

「生活保護制度に関する指定都市市長会緊急要請」(指定都市市長会)

- ・ 平成21 年11 月

「生活保護を含めた貧困・困窮者支援にかかる指定都市市長会緊急要請」

(指定都市市長会)

- ・ 平成22 年2 月

「生活保護の現状に鑑みた緊急対策について」(大阪市)

※大阪市長が上京し、厚生労働大臣政務官に直接要望

- ・ 平成22 年9 月

「生活保護制度の抜本的改革を求める意見書」(大阪市委)

※9 月17 日本会議で採択

② 自治体間連携の推進

- ・ 平成21 年12 月～ 貧困ビジネス情報を中心とした情報共有
- ・ 平成22 年 6 月 拡大PT 会議の開催(29 自治体及び厚生労働省が参加)
- ・ 平成22 年 8 月 指定都市市長会へ制度改革骨子の提案(全会一致で了解)
- ・ 平成22 年 9 月 自治体連携掲示板の開設
- ・ 平成22 年 9 月 大阪府市長会へ制度の抜本改革の提案(全会一致で了解)

③ その他

- ・ 平成22 年4 月 就労対策等ワーキングの設置
- ・ 平成22 年5 月～ 区長会生活保護部会との意見交換

● 問題点と対応

- ・ 生活保護の問題は、生活保護制度だけを変えれば解決するという単純なものではなく、雇用・労働施策や社会保障制度全般の見直しのみならず、日本の国・社会のあり方にも関わる非常に大きな課題であり、国の責任においてしっかりと検討し、早急に具体的な対策に着手してもらう必要がある。
- ・ 制度改革の必要性について、国民の理解を得、国を動かしていくためにも、現場で制度の矛盾や問題点を良く知る自治体だからこそ出来る具体的な制度提案として取りまとめることが求められている。
- ・ 生活保護の問題は全国的な課題であり、大阪市だけではなく全国の自治体と課題認識を共有し、連携していくことが重要である。
 - 業務実施体制の検討や適正化に向けた取り組みの中で把握した現状や問題点及び現場のケースワーカーが感じている制度の矛盾等を踏まえて問題点を整理・分析して制度提案骨子を作成、指定都市市長会及び大阪府市長会へ提案し了解を得た。
 - 自治体間の課題認識の共有を図るため積極的に情報共有に努めるとともに、双方向で情報共有ができるよう、自治体連携掲示板を開設した。

● 今後の課題

- ・ 国への制度提案を、現場で日々感じている矛盾や問題点を反映したより具体的な内容のものとして、今秋10月を目途に取りまとめる。
- ・ 国の責任において雇用・労働施策や社会保障制度を抜本的に見直し、働くことができる人は働き、本当に困っている人をみんなで支える社会を形作っていくきっかけとなるよう、指定都市市長会や大阪府市長会・近畿市長会・全国市長会へ働きかけを行い、全国の自治体が一体となって国へ制度改革を要望していく流れを作っていく。

● その他、中国国籍の方の集団申請関連の状況

- ・ 平成22 年8 月中国国籍の方の集団申請に関連し、関係省庁へ要望活動を実施
 - ※ 大阪市長が上京し、厚生労働大臣政務官及び法務大臣政務官に直接要望
 - ※ 大阪市のみならず、指定都市市長会からも同意を得て実施
 - (厚生労働大臣に対して)「中国残留邦人の生活保護申請に関する取り扱いについて」
 - (法務大臣に対して)「入国審査について」
 - (総務大臣に対して)「中国残留邦人の生活保護申請に関する取り扱い等について」
- ・ 厚生労働省より、今回の事案限り対応であるとはいえ、従来の取り扱いとは異なる回答を得る

【厚生労働省からの回答内容】

生活保護制度における外国籍を有する方の取り扱いについては、厚生労働省通達のとおり取り扱われるべきだが、「ただし、当該外国籍を有する方について、出入国管理及び難民認定法施行規則別表第三の定住者の項に掲げる入国在留中の一切の経費を支弁することができることを証する文書、当該外国人以外の者が経費を支弁する場合にはその収入を証する文書、本邦に居住する身元保証人の身元保証書その他参考となるべき資料に照らし、入国在留中の滞在費についてこれら資料に記載された実態がない、又は身元保証人による保証の実態がない等、生活保護の受給を目的とした入国であることが明らかである場合（種々の事情から、結果的に生活保護の受給を目的として入国したと見なさざるを得ない場合も含む。）は、この限りではない。」

課題②「業務実施体制のあり方の検討」

- ・ 一昨年秋のリーマンショック以降、急激に増加した生活保護世帯に対して大幅にケースワーカーの数が不足する中、必要な業務実施体制のあり方について検討。
- ・ 人事政策を含めた生活保護業務担当職員のスキルアップに関する検討。
- ・ ケースワーカー全員を対象に生活保護業務改善に関するアンケートを実施し(平成21年11月)、問題点の把握に努めるとともに、プロジェクトチーム委員による現場ヒアリング(平成22年4月)を実施。

● 業務執行体制の確保に向けた取り組みの状況

- ・ 平成22年4月 嘱託職員の増強
 - 年金裁定請求支援・受給資格点検強化事業 非常勤嘱託職員 (4人→30人)
 - 生活保護業務受付・調査等担当非常勤嘱託職員 (新規53人)
 - 被保護高齢者世帯訪問等非常勤嘱託職員 (152人→162人)
 - 生活保護事務非常勤嘱託職員 (73人→76人)
 - 被保護者就労支援非常勤嘱託職員 (27人→35人)
- ・ 平成22年5月 任期付職員 (新規131人)
- ・ 平成22年6月 警察官OBの増配置(4人→12人)

● 問題点と対応

- ・ 任期付職員の採用期間が終了する平成24年度末までに、業務執行体制のあり方の根本的な見直しについて検討を行う必要がある。
 - 幹事会の中に、実務に精通した係長級職員等をメンバーとするワーキングを設置し、詳細な検討作業を開始。

● 今後の課題

- ・ 平成23年度以降の実施体制の確保に向けて早急に検討を進める。

課題③「生活保護行政の適正実施・市民の信頼確保に向けた方策の検討」

- ・ 不正受給に関し、日常のケースワーク業務での対応が困難な事案について重点的な調査の実施
- ・ 被保護者に不利益をもたらす恐れのある施設・団体等への調査の実施
- ・ 医療扶助にかかる不正請求に関し、レセプト点検、医療機関への個別指導結果等を踏まえ重点的な調査の実施。

● 被保護者や貧困ビジネス事業者の適正化に向けた取り組みの状況

- ・ 各区保健福祉センター等から悪質な不正受給事案の報告を受け、事案について適正化推進チームで重点的な調査の必要性を検討し、当該区と連携して調査の実施
(報告件数 53 件、調査件数 34 件)
- ・ 区保健福祉センター等と健康福祉局の綿密な連携及び情報の共有化
- ・ 関係機関との不正事案調査の協力関係の構築
(警察、他の自治体、不動産関連団体、国税局など)
- ・ 劣悪な住環境である共同住宅の立入調査→入居者全員の転居
- ・ 敷金の上限額について国と協議し、家賃の 7 ヶ月分から 4 ヶ月分に引き下げ

※平均支給額 11 万円減 年間約 11 億円の抑制効果

- ・ 「居宅生活移行支援事業」の実施→申請に同行する貧困ビジネス事業者の排除
- ・ 布団類の一時扶助を金銭支給から現物給付に変更→年間 5000 万円の抑制

《逮捕まで至ったケース》平成 22 年 9 月 20 日現在

不正受給事案		逮捕件数	備 考
①	稼動収入申告の虚偽	4	
②	資産申告の虚偽	1	貧困ビジネス事業者の関与
③	転居申請にかかる虚偽	6	貧困ビジネス事業者の関与
④	世帯員構成の虚偽	1	
⑤	暴力団員による不正受給	2	
⑥	保険金収入の無申告	1	
⑦	向精神薬の搾取	1	処方箋の偽造
	合計	16	

※平成 22 年 9 月 20 日現在

告訴等件数 21 件

● 逮捕事案にかかる個別の問題点と対応

(1) 転居申請にかかる虚偽事案

- ・ 住民登録の確認、また家主への確認を怠ったため、住民登録のある物件への転居を認めた。
 - 住民登録の確認を確実にを行うとともに、家主へ電話確認による事実確認を徹底するよう指導。

(2) 資産申告の虚偽事案

- ・ 住所不定の場合の金融機関への照会調査が不十分であったため、預貯金の存在を確認できなかった。
 - でき得る限り広範囲の金融機関へ照会を行うよう指導。

(3) 保険金収入の無申告事案

- ・ 保険会社への照会調査が不十分であったため保険契約に気づかず、保護費の支給を続けていた。
 - より幅広く保険会社へ照会を行うよう指導。

※上記(2)及び(3)は、実施機関による現行法上の調査権限に限界があり、制度改正の要望を行う。

(4) 暴力団員による不正受給

- ・ 暴力団員は保護を受けられないにもかかわらず、生活歴等が十分聞きだせず、保護を開始した。
 - 生活歴等をよく聞いて少しでも疑いのある場合、暴力団該当性の照会について積極的に行い、暴力団排除の取り組みを一層強化。

● 今後の課題

- ・ 検挙された不正事案にかかる返還金の債権回収について

不正受給にかかる返還すべき額は、適正化推進チームが調査した 34 件中 28 件で 8,200 万円となっているが逮捕拘留中の案件もあり、現在 500 万円余りが返還されている。

引き続き、市側による債権確定のための適正な手続きを厳格に行い、返還に応じない場合、税金のような強制徴収の権限がなく、民事的手段をとらざるを得ないので、ケースごとに弁護士と十分相談し、民事執行等の申し立てなどの手続きを適正に確定させる。

・ 貧困ビジネス事業者の逮捕事案にかかる対応について

不動産業者の逮捕により、物件所有者がサブリース契約を解約したため、入居者が不安定な状態となったが、物件所有者と直接契約を行い、継続して入居することとなった。その際、共益費等自己負担分が若干軽減された。貧困ビジネス事業者の自社物件について安定した継続入居ができるよう関係者と協議している。

また、不必要な仲介手数料について、弁護士に相談したところ、生活保護法第 78 条の「不実の申請により他人をして受けさせたもの」として、今般逮捕された事業者の代表に対して、徴収金決定が可能との意見があり、返還手続きを行う。

・ 今後の適正化推進チームへの要望等現場の意見について

保護行政に対する市民の信頼回復や現場職員の不正受給に対するサポートを行うため、積極的に適正化の取り組みを進めているところであるが、広く適正化推進チームの取り組みについて現場職員にアンケートを実施する。

● 医療扶助の適正化に向けた取り組みの状況

・ 医療機関の実態把握のため、社会保険診療報酬支払基金に対して協力依頼

→ 医療機関別のレセプト集計データの作成、受理

・ 医療扶助適正化に向けた被保護者や医療機関へのヒアリング調査の実施

【平成 22 年 5 月 奈良県「山本病院」関連 8 病院への調査】

【平成 22 年 7 月 向精神薬の過剰受給等の聞き取り調査】

【平成 22 年 8 月 介護保険担当と連携し介護事業者への調査】

・ 医療機関への重点的調査の実施

→ 各実施機関へのヒアリング

→ 調査対象医療機関の選定

→ 対象医療機関のレセプトの分析、被保護者へのヒアリング（調査中）

→ 対象医療機関への立入調査（順次実施）

・ 医師会、歯科医師会及び薬剤師会に調査への協力依頼や意見交換

【平成 22 年 9 月 三師会と意見交換会の開催】