

議題 1「生活保護の動向について」

(岩田保護課長より資料説明)

【要旨】

- ・本市の世帯類型別の月別の動向グラフでは、高齢者世帯数は近年横ばいで推移しており、開始世帯の減少などにより令和 3 年 1 月以降は減少傾向を示している。
- ・稼働年齢層世帯数は近年減少傾向で、新型コロナウイルス感染症拡大の影響もあり、令和 2 年 4 月から増加に転じた。その後、増加と減少を繰り返すような状況が続き、直近数ヶ月は増加の動きが見られる。
- ・令和 4 年 8 月現在の被保護世帯数は、高齢者、稼働年齢層合わせて 11 万 1062 世帯であり、対前年同月比で 323 世帯の減。前月比は令和 4 年 5 月以降やや増加、なお、全国の保護動向については、令和 4 年 6 月の概数で、164 万 1044 世帯、前年同月比で 1575 世帯の増である。
- ・これまでは、本市の生活保護世帯数に対する新型コロナウイルス感染症による影響はそれほど大きなものではないと考えているが、様々な支援策も収束が予想されること、さらに世界的な物価高騰の影響も踏まえると、今後の状況については予断を許せないと考える。

議題 2「制度改正に向けた要望について」

(金崎生活保護調査担当課長より説明)

- ・制度改正について、今後開催が予定されている国と地方の協議において、市長から要望を行っていただきたい。
- ・令和3年11月から令和4年3月までの間、生活保護制度改正に向け、厚生労働省と地方自治体の課長級職員が参画する実務者会議が6回開催された。
- ・この会議では、生活保護制度に関する様々な議題について議論を行い、本市からは、高齢者向けの新たな家賃制度の創設につきまして提案を行った。
- ・4月に議論の取りまとめがあり、制度の創設について意見があったと記載されている。
- ・この実務者会議の後、学識者で構成される社会保障審議会が6月から現在まで8回行われ、今後、議論の取組みが行われる。
- ・そのあとに、国と地方の協議が開催される予定であり、政令市の代表として松井市長が参画する予定となっている。
- ・最終的にこれまでの議論を整理した上で、法案の改正が必要となれば、年明けの通常国会で法案が提出され審議される予定である。
- ・3ページから9ページが、市長から要望いただくための資料となっている。

- ・本市の三つの要望として、一つ目が高齢者向けの新たな生活保障制度の創設、二つ目が生活保護費の一括支給、三つ目が、生活保護の適正化である。
- ・この三つの要望については、これまで本市が継続して要望を行ってきたもので、また、いずれに至っていない項目である。
- ・今回は、この国と地方の協議の場で市長からは、この①高齢者向けの新たな生活保障制度創設について、一つの具体的な施策として、高齢者向け家賃補助制度について要望していただきたいと考える。
- ・国の社会保障制度の会議においても、住まいの支援に関する制度的な対応についての議論が行われた。
- ・国にこういった議論を進めていくためにも、市長から要望提案をお願いしたい。
- ・前回平成 30 年に生活保護法の改正が行われ、その時に衆議院と参議院の両院の委員会において附帯決議が行われた。
- ・(要約) 生活保護受給世帯の半数以上を高齢者世帯が占めるに至った現状を踏まえ、単身者や高齢者に対する支援のあり方や生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の有機的な連携のあり方を含め、制度全体の見直しに係る検討を行うこと。といった決議がされた。
- ・本市として、こういった内容を踏まえ、生活に困窮している高齢者支援につき

まして、早急に具体的な検討を始める必要がある。

- ・今回はこの付帯決議に沿った具体的な施策の提案をしたい。
- ・生活保護受給世帯はこの間やや減少傾向にあり、一方、65歳以上の高齢者世帯が占める割合は年々増加し令和2年では約6割を占める。
- ・こういったことで、ある意味生活保護制度が高齢者のための制度であると言った現状にあると言える。
- ・生活保護開始世帯の数については年々減少傾向にあり、一方、保護を開始する世帯の中では、高齢期になって生活保護を開始する世帯の割合が増加傾向にある。
- ・令和2年に、保護を開始した高齢世帯の平均年齢は男性が72歳、女性は78歳となっており、9割近くは単身者である。
- ・生活保護における現状を見ると、やはり生活保護を受給している高齢者世帯は、長い間自らの年金や預貯金を活用しながら、自立して生活を行ってきた方も一定いる中で、すべて、生活保護で支援するのではなく、違った形の支援が必要ではないか。では、こういった支援が必要かということについて今回考えた。
- ・全国の65歳以上で無職の単身世帯の家計収支を見ると、収入よりも支出の方が多くなっており、毎月9400円程度の赤字となっている。
- ・支出項目に着目すると、持ち家と借家の住居費の平均は約1万3000円の支出

となっている。

- ・住居費を、借家の方と持ち家の方に分けて比較すると 4 万 4800 円、持ち家の方が 8230 円という差がある。
- ・この家庭収支から見えることは、毎月発生する赤字をこれまで貯めてこられた預金の取り崩しや生活をやりくりして対応しているということ。
- ・借家世帯の住居費が家計に占める割合が非常に高く、固定的な費用となっていること。
- ・このことから、借家世帯の方は生活の困窮に陥りやすいのではないか。
- ・全国の世帯収入別の借家率のグラフを見ると、収入が低い層ほど借家率が高い。
- ・同じ所得層でみると、複数世帯よりも単身世帯の方が借家率が高い。
- ・これまで説明したことから、単身・高齢者・借家というキーワードが見えてきた。
- ・そのことが端的に表れているのが、生活保護受給者の状況である。本市の生活保護受給者の借家率は 97.6%、高齢の受給者の 93.4%が単身世帯である。
- ・生活保護を高齢になって申請した方の理由で最も多いのが、預貯金の減少喪失である。
- ・これを踏まえると、生活保護に至る前の段階で生活に困窮される高齢者に対し

- て、住まいの支援を行うことが生活を支えるうえで非常に有効ではないか。
- ・この住まいの支援に対する国の議論が、全世代型社会保障構築会議で5月にまとめられた。住まいをいかに確保するかは、高齢期を含む生活の維持にとっても大きな課題なため、制度的な対応を含め検討をしていくとされた。
 - ・一定国の方向でも支援の必要性は認識され議論を進める中で、本市からもこういった提案をしていくことは有効ではないか。
 - ・住まいの支援をすることでどういった効用があるのか。
 - ・高齢者の方々に住まいの支援する効用として、現役で形成しました年金や預貯金を活用いただいて、親類や知人との関係を継続しながら、住み慣れた住居でこれまで通りに、自立的な暮らしができる。
 - ・生活保護の申請に至る相当程度の生活が困窮する状態を待つのではなく、前段階で支援策を創設して適用していく。
 - ・また、制度を利用申請するために、公的な窓口につながることもできる、また、必要な支援を受けられるメリットがある。
 - ・本市としても、この生活に困窮される高齢者の支援として、家賃補助の支援の創設を国に提案していきたい。
 - ・次に、前回の適正化連絡会議でご指摘のありました、この制度の創設の効果を試算した。

- ・生活保護を申請する高齢者は一定、それまで自立生活を送ってきている。家賃補助制度がつくられると、活用することにより預貯金が減る度合いが緩和される。
- ・これまでは生活保護を申請していた方が、すぐに申請に至らなくなる。もしくはその申請の時期を遅らせることが可能になる。
- ・さらにですね、高齢者の中でも収入額に着目すると、令和 2 年に保護を開始した高齢者の中で年金などの収入が 7 万円以上の世帯は 509 世帯であった。
- ・生活保護の単身高齢者の生活扶助費は約 7 万円ぐらいで、仮に、住宅扶助相当額 4 万円を補助すると、生活費が 11 万円ぐらいとなり、生活保護の最低基準額に近い金額が確保されることとなる。
- ・衣食住の最低限の生活が保障されることとなり、仮に生活保護の申請があっても要否判定で生活保護に至らないこととなる。
- ・これに基づき本市の扶助費にどの程度影響を与えるのか、令和 2 年の単年度ベースで試算をした。
- ・約 7.8 億円ぐらいの扶助費の減少になるのではないか。
- ・制度改正に向けた要望に関する説明は以上である。

【質疑・意見】

阿形財政局局長

- ・最後に説明があった、590 世帯に年金収入があり、家賃補助制度があれば生活保護ならないという目的がよくわからない。
- ・生活保護で住宅扶助を支給するのか、それとも新たな家賃補助制度で支給するのかだけの違いであって何が目的なのか。
- ・生活保護にならず、本人にとっては一緒の話ではないか。
- ・資料では、生活保護なら自立的な暮らしができなくて、新しい制度ができたなら自立的暮らしができるようにみえるがいかがか。
- ・確かに、医療扶助や介護扶助がなくなるため、本市の負担は少なくなるが、法改正してまでやって欲しいという目的は何なのか。
- ・全額国費で、家賃補助制度を創設してほしいということなのか。
- ・厚労省からしても、生活保護なのか補助制度なのかの違いであって、何が違うのかという気がする。
- ・逆に、この要望の本質的な目的ってというのは、高齢期になってから生活保護を申請する 4000 世帯の方を助けるのに意味があるのか。

➡向井生活困窮者自立支援室長

- ・平成 24 年にこの適正化連絡会議が始まった当初、生活保護受給世帯、そのう

ちでも特に高齢者世帯の増加が著しく、最後のセーフティーネットであるはずの生活保護が、「年金の補完制度」のようになっていることについて

- ・生活保護の事務を行う、われわれ地方自治体職員としての、危機意識、危機感というものを持っており、この適正化連絡会議の参加者全員で共有しておりました。

- ・ちょうど、平成 24 年は本市の生活保護の扶助費が 3,000 億円に達するかどうかというひっ迫した時期でした。

さらに、これから先の将来像として、非正規雇用がどんどん増加をして、年金を掛ける方が減るのではないか、また掛けても金額がすごく減るのではないかということ、さらに生涯未婚率が急激に上がっている中で、単独世帯が増加し、その結果として私的扶養、つまり単身ということで配偶者や娘・息子といった身内の援助も期待できず、生活に困窮する単身の高齢者世帯が増加するという状況が、相当に確実な未来予想図でありました。

- ・人件費に関しても、人件費が歳出に占める割合は非常に大きいのですが、1 世帯 1 世帯に担当ケースワーカーをつける生活保護は、人材確保の観点からも影響が大きく、今後、生産年齢人口が減少する中で福祉人材を確保できるのかということを含め、持続可能な社会保障制度とは何かという大きな命題を、われわれはこの 10 年間、適正化連絡会議の中で議論してきたと考えています。

- ・そういった中で、現役世代の年金加入者が保険料かけて老後の生活リスクに備える年金制度と、生活保護のようなすべて税負担で行う「福祉」との間あたりのものは何かないのかをずっと模索してきました。
- ・ようやく今年度、家賃補助制度という、一定の収入要件を満たす方が手当のように家賃相当額を受給でき、かつ、現役時代に形成した預貯金や年金や、さらに長年培った自立した生活習慣も含んだ高齢者が持っている資源をしっかりと活用した上で、生活保護のようなケースワーカーの濃密な支援なしで暮らせる、新しいパターンの制度提案に至り、今回、これを提案している。
- ・財源がどこになるのかという違いはあるが、これから先、社会保障制度がどんなふうで持続していくのかということを考えると、すべて生活保護で支えることには、やはり無理があるのではないかという視点に立っているのが実際のところ。
- ・蛇足ではあるが、生活困窮者の方で住居確保給付金というのをやっているが、これは国庫4分の3で実施している。
- ・今回の家賃補助制度だが、本市及び他の10政令市全11政令市で国に要望しているが、全額国庫補助でこれをやって欲しいという要望を行っている。
- ・単に置き換えということではなく、社会保障制度全般のあり方や人材確保を含めて、支える人支えられる人の現状から、この制度がいいのではないかなとい

う結論に至ったところ。

【質疑・意見】

阿形財政局局長

- ・最後の砦は生活保護なのでそれが増えるのはわかるが、だからといってそれに代わる制度を作れば何か良くなるものだろうか。
- ・確かに、生活保護になる前のところで助けようという話だが、国がのってくるかどうか。
- ・例えば住宅が問題っていうことであれば、今全国に 150 万戸ぐらいの空き家があると。大阪市内にもかなりあると思うので、マッチングをするなど単に補助金に変えるということではなく、別の方法もあるのではないか。
- ・要望はしたらいいが、なかなか難しいのではないか。

➡坂田福祉局長

- ・生活保護を若い時から受給している方と、今までずっと生活保護を受給してなくて、自分の預貯金で生活してきた、高齢者になって生活保護になるっていうことに大きな違いがあると思われる。
- ・今までずっと耐え忍んできて、高齢期になって生活保護になるっていう方がど

んどん増えてきているところが今回の問題である。

- ・そういう方は、今までの自立した生活がもともとあるはずなので、生活の保障ができればこれまで行っていた自立した生活が送れるはずである。
- ・そういった高齢者に特化したような、生活保障制度がいると考えていたところである。
- ・年を取りこれまで自立した生活を送れてきたのに、預貯金が尽きてしまった方が非常に多くなり、それを解消しようと思うと何らかの家賃補助が必要ではないか。
- ・そうすると、今まで自立した生活の中は地域との関係もいっぱいあり、住み慣れた地域や住まいで住んでいけるっていうのが一番いいところである。
- ・近所にその空き家があれば良いが、空き家のマッチングを行うことで今までの自立した生活から、離れてしまうのではないかと思われる。
- ・財政局長からのご指摘にあるように、なかなか難しい要望だと思っているが、政令市の中にも賛同してくれるところもあるので、一度、市長に要望していただきたいと思っている。

【質疑・意見】

→山本副市長

- ・先ほど説明があった全世代型社会保障構築制度の中間状況報告に空き家の話も出ている。
- ・住まい確保の支援担う地域と繋がる、居住環境や見守り、相談支援の提供も含めて検討するその際には、空き地、空き家の活用や、まちづくりなどの視点も必要だと。
- ・また、この制度は第1第2第3のセーフティーネットと、どの段階の支援と考えるのか。

➡金崎生活保護調査担当課長

- ・生活保護に至る前の第2のセーフティーネットと考えている。

【質疑・意見】

➡山本副市長

- ・生活困窮者自立支援法に該当するということですね。
- ・暮らしをこの家賃補助制度で支えながら、全体的には、預貯金の活用などして、生活保護にならず生活することになる。
- ・65歳以上でもなんとか働きたいという人が半数以上を占めている時代だが、働けるまでは働いて収入がなくなり、貯蓄がなくなり生活保護に申請するタ

イミグではなく、収入がなくなった頃ぐらいに家賃だけでも援助してもらえれば、なんとかこれまでの自立した生活が継続できるというタイミングにという制度ということか。

➡向井生活困窮者自立支援室長

- ・いわゆる現役を超えても働く、高齢者就業率は年々上がっている。高齢期はどんなふうに住らすのかという調査を国がしているが、そこでは「働ける間は働きたい」という結果がでている。
- ・ただ、現役時代と比べて収入が減少すると、おそらく家賃補助制度も活用しながらということになると思われるが、(収入0(ゼロ)と家賃補助の)どっちが先になるかは別として、少額の収入と併走するとしてもおそらく、70歳近くになって収入が減ればあるのではないかと思う。

【質疑・意見】

➡山本副市長

- ・なるほど。72才の平均寿命まで待てば生活保護になってしまうので、先に別の制度で助けるということですね。

➡向井生活困窮者自立支援室長

・はい。

【質疑・意見】

➡山本副市長

・この中間整理の最終はいつごろになるか決まっているのか。

➡金崎生活保護調査担当課長

・議事録によると、岸田総理から年末に向けてと記載がある。

【質疑・意見】

➡山本副市長

・市長に言ってもらう時期と重なってくるわけですね。

➡金崎生活保護調査担当課長

・そうです。最終的にはわからないが、時期的にはすぐそのタイミングが到来するかもしれない。

➡山本副市長

- ・財政局長からも、ご質問をいただいているので今日のこの議論の中身も含め、市長にご説明し、我々としてもぜひ市長にご提案いただきたいということを説明してもらったと思うのでよろしくお願ひしたい。

➡金崎生活保護調査担当課長

はい。ありがとうございました。

議題3 債権回収の取組について

(岩田保護課長より資料説明)

【要旨】

- ・円グラフは、令和3年度決算における本市の未収金の内訳を示している。
- ・生活保護費返還等について、未収金残高が約87.9億円と見込まれ、全体の25%を占め未収金の削減が課題となっている。
- ・資料12ページ。生活保護費返還金等の未収金残高は近年横ばいで推移をしている。世帯数の減少傾向の中から、長期的には微減で推移するものと考えている。

- ・生活保護費返還金等の公債権の法的性質別の内訳であるが、不正に受給した保護費の返還を求める法第78条徴収金については、平成26年の法改正により、すべての債権が、また窮迫等の事情で資力があるにもかかわらずやむなく受給した保護費の返還を求める法第63条返還金につきましては、平成30年の法改正により、その大半が、強制徴収公債権となっている。
- ・このことから、生活保護費返還金等の大部分は、今後、強制徴収公債権へと変わっていくと見込んでいる。
- ・強制徴収公債権には自力執行権が認められており、就労収入やその他の収入が増加により、生活保護が廃止され、資力が一定回復した債務者に対しては、直接の差し押さえも可能となるなど、債権回収にとっては有利な状況となっていると考えている。
- ・資料13ページ。未収金の削減に向けて、実施機関である区と福祉局で役割を分担し、連携して取り組んでいる状況ですが、具体的には生活保護費返還金等に係る未収金のうち、生活保護受給中のものの債権については、区役所の担当ケースワーカーが中心となり、確実な納付交渉を行い、生活保護が廃止されたものの債権のうち、先ほどの強制徴収公債権の差し押さえなどが可能なものについては、局で集約して財産調査や差し押さえを実施するなど、効率的に業務を進めているところである。

- ・資料 14 ページ。今後の債権回収については、先ほど説明した各区との役割分担に基づき一層取り組みを進めていくこととしている。具体的には局においては研修等を通じた区への様々な支援、強制徴収公債権に係る財産調査等についての体制強化をしている。
- ・区においては、今年度は、保護受給中のものに係る債権の中でも、現年度分の債権について、各区の状況に応じた徴収目標を設定し、早期の債権回収を進めることとなっている。
- ・また、次年度につきましては、区長会議福祉・健康部会や担当課長会での検討を行いながら、全体で統一した目標を設定するなど、区と局が連携して、一層取り組みを充実させたいと考えている。

【質疑・意見】

阿形財政局局長

- ・資料 13 ページ、87 億 9087.9 億円の分類と内訳があり、保護受給中が 29.1 億円ということだが、前回の法改正でその返還金を天引きと相殺できることになったということか。
- ・まだ、この 3 分の 1 ぐらい占めているがこれからどんどん減らしていけるというイメージか。

- ・債権回収の目標では、令和 5 年とか返還金がなかなか難しい、支援が終わるから減らないっていうようなご説明があったかと思うが、こういうのを活用してどれくらい減っていくのか。あまり減ってない印象があるが、そのあたりはどうか。

➡向井生活困窮者自立支援室長

- ・今ご指摘いただきました平成 30 年 10 月の法改正の効果につきましては、資料の 12 ページをご覧ください。
- ・資料右側に、強制徴収公債権が非強制に変わっているというこのグラフです。
- ・本市の返還金のうち 9 割近くが、63 条 78 条の返還金・徴収金であり、法改正があるまで、これらすべてが非強制の未収金だったが、それが平成 26 年そして 30 年の法改正を経て、どんどん強制（徴収公債権）におき変わっている。
- ・ただ、返還決定は 5 年遡ることになりますので、5 年前の法改正以前のものも非強制として決定しないとイケない。そのため、置き換えにもう少し時間をいただくことになる。
- ・ただ、今後は、ほとんどが強制になってくる。

【質疑・意見】

阿形財政局局長

- ・あまり嫌なイメージですが、置き換わっているけども全然減っていないと。

➡向井生活困窮者自立支援室長

- ・ご指摘のとおりです。過年度分につきましては、収納率が1桁になっていることが夏の債権回収対策会議の中で示されていたと思う。やはりなかなか返されない。一方、今回、特に力を入れたいと思っているのが、これから発生する現年度分。保護受給中の方の、目の前にあるものから順番に取り組んでいくということ。おそらくあと2、3年は数値が芳しくないかもしれないが、ここについては、今年から目標を立ててしっかりと取り組んで、成果を出していきたい。

【質疑・意見】

阿形財政局局長

- ・ありがとうございます。

議題4 生活保護実施体制にかかる職員の任用資格について

(岩田保護課長より資料説明)

【要旨】

- ・資料 15 ページ。生活保護の実施は社会福祉主事の資格があるものでなければならず、大阪市公正職務審査委員会からの勧告を受け、有資格者の充足数向上を目指し、令和元年度から、和 7 年度を計画期間とする社会福祉主事任用資格、有資格者充足率向上計画を策定し、達成に向け取り組んでいるところである。
- ・令和 4 年度の状況は、ケースワーカーについては、要員数 812 人に対し有資格者 719 人、率にして 88.5%が目標値。実際の配置は、要員数 813 人に対し有資格者は 754 名で、率にして 92.7%となった。
- ・個別に見ると、査察指導員は、要員数 163 名に対し有資格者 100%を目指す目標値としていたが、実際の配置は要員数 163 名に対し有資格者 162 名で 99.4%となった。
- ・合計では 975 名に対し有資格者 882 名。率にして 90.5%を目標値としているところ、実際の配置は、976 名の要員数に対し有資格者 916 名の配置。率にして 93.9%となった。
- ・次のページ、今年度の実績については、概ね計画に達成しているものと認識している。

- ・この要因といたしましては、計画達成について、各区へ資格者を優先的に配置していただき、区においても生活保護業務へ優先的に配置していただいたものと考えている。
- ・今後も継続した取り組みとして、生活保護業務に従事する福祉職員及び有資格者の配置割合の増加、資格を有する福祉職員の採用者数の増加を、継続資格取得のための職務に従事しながら受講できる通信課程の研修の受講枠の確保などの取り組みたいと考えている。