

生活保護制度に関する国と地方の協議のとりまとめ

平成 21 年 3 月 23 日

はじめに

(1) 協議の経緯と現状認識

本協議は、地方分権改革推進委員会第 1 次勧告（平成 20 年 5 月 28 日）を受けて決定された「地方分権改革推進要綱（第 1 次）」（平成 20 年 6 月 20 日地方分権改革推進本部決定）に沿い、国（厚生労働大臣）と地方（全国知事会及び全国市長会）とが協議を行い、生活保護制度の制度改革の方向性を得ることを目的として開催されたものである。

生活保護制度は、制度創設以来 50 年以上が経過している。この間に生じた少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化等の社会状況の変化への対応が求められており、引き続き、最後のセーフティネットとしての役割を適切に果たせるよう、その機能の見直しが求められている。

特に、本協議の開始後も、経済環境や雇用失業情勢に大きな変化が生じ、生活保護行政を取り巻く環境も特に大きく変容している。経済状況は急速な悪化が続き、国民一人一人の生活にも深刻な影響を及ぼしつつある。非正規労働者の解雇や雇止めに伴う失業者や、職と住居を同時に失った失業者の増大が問題となっており、さらに、今後は、正規労働者の雇用への影響についても懸念されている。

これに対し、国は二度の補正予算や平成 21 年度予算案により、雇用・経済対策を全力で推進しており、解雇等により住居を喪失した離職者に対し、住宅の入居あっせん、生活支援の資金融資な

どの支援を実施している。また、地方自治体においても、臨時職員の採用や、生活福祉資金の貸付などの福祉施策も活用し、一人一人の生活を支えるよう対策をきめ細かく講じてきたところである。

本協議においても、生活保護制度の運用面の見直しを中心に検討を進めながら、このような状況を踏まえ、特に失業者に対する社会的セーフティネットが適切に機能するように、生活保護制度以外の労働・社会保障施策との関係も視野に入れつつ、検討を行った。

(2) 社会的セーフティネットの在り方と本協議における検討の視点

現下の厳しい雇用失業情勢の下、失業者に対する社会的セーフティネットの構造は、基本的にまず、雇用保険制度による給付、就職安定資金融資等の雇用施策により雇用と生活の安定を図り、次に、これらを活用しても生活に困窮する場合に、生活福祉資金の貸付などの国及び地方自治体による福祉施策により生活を支えることとなる。このような他の施策を講じてもなお生活に困窮する方々については、最後のセーフティネットである生活保護制度により生活を保障することになる。

これらの施策は個々人の状況に応じて切れ目無く提供されることが必要であると同時に、それぞれの段階における施策そのものの充実が求められる。こうした取組を通じて、離職した方々が、できる限り就労し、自立した生活を取り戻すことが何よりも望ましいと考える。

本協議においては、就労支援を含む自立支援の在り方、医療扶助の在り方、いわゆる漏給防止対策と濫給防止対策に加え、福祉

事務所の体制整備、人材育成及び事務の簡素化についても検討を行い、こうした構造に留意しつつ制度改革の方向性について整理することとした。

とりまとめた論点の検討の方向は、国及び地方自治体が速やかに対応する必要があるとした事項、実務的な意見交換を行い、成案を目指すこととした事項並びに中長期的な検討が必要な事項に整理した。これらの制度の見直しに当たっては、地方自治体の意見を十分に反映する必要がある。

また、生活保護制度が、社会状況の変化に対応し、最後のセーフティネットとしての役割を果たせるよう、その機能の見直しが求められていることを踏まえ、中長期的に検討が必要とされた事項の検討に当たっては、雇用・労働施策や年金制度など社会保障制度全般を含め、専門家等が参加した審議会、委員会等の場において幅広い議論を行い、生活保護制度の見直しに着手する必要があると考える。

1．自立支援について

(1) 自立支援プログラムなどによる自立支援の推進

- 国は、被保護者の抱える多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定を全国的に促進する観点から、地方自治体に対し自立支援プログラムの具体的内容や実施手順の例を示すなど自立支援の取組を支援する必要がある。
- 実施機関におけるより効果的な自立支援プログラムの策定につなげるために、被保護者ごとの自立支援プログラムの実施状況や効果を検証・評価する仕組みについて検討する必要がある。
- 生活保護世帯における若齢世代の自立支援を充実させるため、教育部門との連携、支援体制の強化、教育扶助・生業扶助（高等学校等就学費）の拡充等による総合的な取組について検討する必要がある。
- 生活保護受給者の自立支援プログラムなどへの参加を促進する方法について検討する必要がある。

(2) 就労による経済的自立の支援

- トライアル雇用等のハローワークにおける各種就労支援、ジョブカフェ、地域若者サポートステーション、若者自立塾等各種の就労支援策については、生活保護受給者が利用しにくい状況にあるが、これらが、被保護者に対し適切に提供されるよう、国は、地方自治体に対する各種の就労支援策についての情報提供や適切な支援策につなぐ仕組み作りを行うなど事業の活用を促進し、地方自治体は、ハローワーク等の関係機関との連携を強化するための協議の場を、都道府県レベルに加え、新たに現場ごとに設けるなど被保護者の自立支援のために各種就労支援策の活用を図る必要がある。

- 生活保護受給者に対する就労支援においては、就労意欲が十分でない者や様々な就労阻害要因を抱える者など既存の就労支援策では対応しにくいケースが課題となっている。このため、就労意欲の喚起や就労阻害要因の除去のために、自立支援プログラムを実施する地方自治体と各種就労支援策を実施する国が相互の連携を更に強めながら、双方において、その取組を行う必要がある。地方自治体においては、ボランティア活動等を通じた社会生活自立に関するプログラムの活用の促進に努めるとともに、国においても、職場体験講習、個別カウンセリング、職業準備セミナー、グループワーク等の就労支援策について、利用しやすいものとするなど積極的な活用を図る必要がある。
- 生活保護受給者等就労支援事業について、地方自治体は、地方自治体内部において、母子家庭支援関係部局と生活保護担当部局の連携を強めるとともに、それぞれがハローワークとの連携を強化し、更なる事業の活用を図る必要がある。また、国は、母子家庭支援担当者及び生活保護担当者それぞれからの支援要請が円滑にできるよう、更に活用しやすい事業とすべく検討する必要がある。
- 高齢者や、障害者、ホームレス等就労が困難な者の就労について、ハローワークは、トライアル雇用、特定求職者雇用開発助成金、ステップアップ雇用等の支援メニューによる雇用先の確保を進める必要がある。
- 生活保護受給者の求職活動を支援するため、求職活動に必要な自動車保有や自動車免許に関し実情を踏まえた自立を助長する仕組みとする必要がある。
- 勤労控除の見直し、勤労収入を積み立て保護脱却時に自立更

生に充てる仕組みの導入、就労開始の際又は職業訓練や求職活動の際の一時金の支給など、就労意欲を喚起し、自立後の安定した生活確保するための方策について中長期的に検討する必要がある。

(3) ボーダーライン層などへの支援

- 生活保護の受給には至っていない低所得者層（いわゆるボーダーライン層）への自立支援について、既存の施策を連携・活用した枠組みを検討する必要がある。

また、ボーダーライン層への自立支援の制度化について中長期的に検討する必要がある。

- 保護廃止後の一定期間におけるフォローアップ支援について検討する必要がある。
- 生活福祉資金貸付制度について、更に活用しやすい制度とするよう検討する必要がある。

(4) その他

- 救護施設から地域への移行を促進するために、救護施設居宅訓練事業をより活用しやすい事業とするよう検討する必要がある。
- 無料低額宿泊所における自立支援の取組を促進するとともに、入所者の適正な処遇を確保する観点から、専門職の配置など、その方法について検討する必要がある。
- リバースモーゲージ制度の利用を促進するため、事務の簡素化など同制度の運用改善について検討する必要がある。また、生活保護受給者の相続に関し、扶養義務を果たさない扶養義務者への対応の在り方について中長期的に検討する必要がある。

- 住宅を確保できれば生活保護を受給しなくても生活できる者もいることから、生活保護制度とは別に低所得者の居住の安定確保に関する支援策の充実について検討する必要がある。
- ホームレス自立支援の広域的取組について検討する必要がある。

2．医療扶助について

(1) 医療扶助の適正実施

- 医療扶助の適正実施について、長期入院患者の退院促進、頻回受診者への適正受診指導、レセプト点検などにより、引き続き、取り組む必要がある。
- 長期入院患者の退院促進支援について、ケースワーカーと主治医との間での情報共有の実施、退院支援を行う相談員の配置などの具体的な強化策について検討する必要がある。
- レセプト点検の具体的な強化策について中長期的に検討する必要がある。

(2) モラルハザード防止のための取組

- 被保護者本人への医療費通知の導入については、被保護者が医療費を自覚することができ、モラルハザードを防止する効果も考えうるが、費用対効果を踏まえる必要がある。

また、窓口負担の導入については、モラルハザードの防止のために検討の余地があるが、他方で、必要な医療が受けられず、自立を妨げる懸念もある。

これらを踏まえ、医療費通知の導入、窓口負担の導入などの

モラルハザード防止のための具体的な取組について中長期的に検討する必要がある。

(3) 医療扶助事務方式の見直し

- 医療券方式など医療扶助の現行の事務方式について、事務の効率化等を図る観点から、その見直しを中長期的に検討する必要がある。
- 嘱託医の活用など適正な医療扶助を実施する体制の充実にについて中長期的に検討する必要がある。

(4) 医療保険との関係

- 生活保護受給者に対する医療保険の適用については、地方自治体から国民健康保険財政に過重な負担となり、破綻するおそれがあるため反対であるとの強い意見がある等のため、中長期的な視点で慎重な検討を要する。
- 生活保護法の指定医療機関の指定、変更等の手続について、保険医療機関の指定、変更等の手続と兼ねるなど手続の簡素化について検討する必要がある。

3 . 漏給・濫給防止対策について

(1) 漏給防止対策

- 漏給防止対策については、相談者への細やかな対応、相談内容のチェック体制の確保、辞退届に対する適切な対応、相談を受けた現在地における必要な支援、関係機関との連携・情報共有などにより、引き続き、適正な対応に努める必要がある。
- 相談者へのフォローを行う枠組みについて検討する必要がある。

る。

(2) 濫給防止対策

- 生活保護法第29条に基づく調査について本人の同意書を徴取することにより関係機関や金融機関の協力を得ることとしているが、調査のより効果的・効率的な実施について検討する必要がある。
- 不正受給に係る返還金の保護費との調整など不正受給を防止するための具体的な対策について、中長期的に検討する必要がある。
- 昨今、暴力団員による生活保護の不正受給事案が発生しており、このような事案は生活保護行政の信頼を揺るがしかねないことから、警察と連携し、暴力団員対策の強化を図る必要がある。
- 年金担保貸付制度は、年金受給権を担保にして少額の資金を融資する制度であるが、被保護者が利用した場合に、年金の一定額が返済に充てられ、その分生活保護費を多く支給せざるを得ないこととなる。このような事態は、国民の理解が得られないことから、更なる制限の強化について検討する必要がある。
- 交通事故で医療扶助を適用した場合の第三者求償の適用について、中長期的に検討する必要がある。

4 . その他事務の簡素化等について

(1) 事務の簡素化等

- 介護保険及び障害者自立支援における境界層減免等の他法他

施策関連の事務など福祉事務所における事務の簡素化について検討する必要がある。

- 効果的な運用実施のため、福祉事務所における電算システムによる効率的な事務の推進、有用な各種様式、帳票類等の共有化などの方法について検討する必要がある。

(2) 体制整備

- 自立支援や保護の適正実施を推進するため、社会福祉士等の専門職員や自立支援に係る企画・調整を専門に行う職員の配置、現業員の標準数の見直し等による福祉事務所の体制の充実については、現業職、専門職（社会福祉士、嘱託医等）などの福祉事務所の職員、関係機関（ハローワーク、NPO、企業等）等の機能・役割分担やそれを踏まえた適正な実施体制について検討する必要がある。なお、地方自治体の実情を踏まえ、短時間再任用職員及び非常勤任用の現業員についても、これまでの経験や専門的資質を活用する観点から、活用方法を検討する必要がある。
- 生活保護を受給している高齢者世帯及び障害者世帯の自立支援に関し、地域包括支援センター等の地域資源を効果的・効率的に活用することについて検討する必要がある。

(3) 人材育成

- 地方自治体における現業員や査察指導員の研修を支援するため、国が標準的な研修内容を示すことについて検討する必要がある。
- 人材育成に係る国、都道府県及び実施機関の役割分担を整理した上で、体系的かつ効果的な研修を実施することについて検討する必要がある。