

門真市生活保護行政対策本部  
基本方針



平成23年1月

門真市生活保護行政対策本部





自立支援プログラム策定推進・ボーダーライン層	
	対策について・・・7
現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・	7
自立支援プログラムについての現場改善・・・・・・・・	7
ボーダーライン層対策について・・・・・・・・	8
体制整備・マンパワー・プライバシーポリシー	
	向上推進対策について・・・9
現状の課題・・・・・・・・・・・・・・・・	9
保護の適正実施に向けた現場改善・・・・・・・・	9
医療及び介護扶助適正化対策について・・・・・・・・	10
現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・	10
保護の適正実施に向けた現場改善・・・・・・・・	10
債権管理及び滞納整理対策について・・・・・・・・	11
門真市の生活保護に関する債権管理の現状と課題・・・	11
保護の適正実施に向けた現場改善・・・・・・・・	11
第4章 生活保護制度の抜本的改革に向けての国への提言・・・・・・・・	12
現状と抜本的な制度改革の必要性・・・・・・・・	12
生活保護の適正実施に関する課題・・・・・・・・	12
生活保護費と財政負担に関する課題・・・・・・・・	12
生活保護法改正による実施機関の権限強化・・・・・・・・	13
社会保障制度の見直し・・・・・・・・	13
生活保護受給者の自立支援・・・・・・・・	13

	医療扶助の適正化 . . . . .	1 3
	社会福祉法 . . . . .	1 3
	おわりに . . . . .	1 4
第 5 章	全国の地方公共団体および外部団体・各機関 との連携強化に向けて . . . . .	1 4
	外部団体各機関との連携強化について . . . . .	1 4
	大阪府・全国の地方公共団体との連携強化について . . . . .	1 4
第 6 章	生活保護行政対策本部創設と役割 ～改革戦略を間断なく実行するために～ . . . . .	1 5

# 第1章 生活保護行政対策がなぜ必要か

## I. 組織横断的な体制作りと生活保護制度改善に向けて

・現行の生活保護法が制定されて半世紀以上が経過し、細部の法律改正は数々繰り返されてきたところではあるが、法制定当時の国民生活と現在の国民生活とは劇的な変化を遂げ、現行法規の抜本的改革の時期を迎えている。

・平成20年秋のリーマンショック以降、急激な景気低迷による地域経済及び雇用環境の悪化が進み、また、高齢化の進展、離婚率の上昇から生活保護受給者は増加の一途を辿っている。

・生活保護を受給する一歩手前のいわゆる「ボーダーライン層」も急激に増加しており、早急に対策をとり、市民の不安を解消しなければならない。

・国に対して、この緊急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し、抜本的な改革を進めるよう要請していかなければならない。

・この門真市で起きている生活保護の実態を分析し、市を挙げて、生活保護制度の抜本的改革を進めていかなければならない。

## II. 「骨太の方針2006」と生活保護制度及び地方公共団体の

### 動き

・政府の「三位一体改革」で生活保護制度が大きな議論となったことと同時に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（いわゆる「骨太の方針2006」）」でも生活保護制度の見直しが検討されている。

・今日、全国の地方公共団体で取り組まれている生活保護制度の改革に向けての一連の動きは、この「三位一体改革」や「骨太の方針」が発端といえる。

・全国知事会や全国市長会においても、生活保護制度の抜本的改革に関する提言や生活保護に関する負担率を上げることについての反対声明を国へ提出し、その具体的な検討を求めている。

### Ⅲ. 「生活保護制度に関する国と地方との協議」をふまえて

・生活保護制度に関する国と地方との協議は、地方分権改革推進委員会第1次勧告を受けて決定された「地方分権改革推進要綱（第1次）」に沿い、国と地方とが協議を行い、生活保護制度の制度改正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。

・生活保護制度の運用面の見直しを中心に検討が進められたこの協議は、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、生活保護制度以外の労働・社会保障施策との関係も入れつつ検討され、大きく3つの課題に分けて積極的に議論された。

#### 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
- (2) 就労による経済自立の支援
- (3) ボーダーライン層などへの支援

#### 2. 医療扶助について

- (1) 医療扶助の適正実施
- (2) モラルハザード防止のための取組
- (3) 医療扶助事務方式の見直し
- (4) 医療保険との関係

#### 3. 漏給・濫給防止対策について

- (1) 漏給防止対策
- (2) 濫給防止対策

## 4. その他事務の簡素化等について

### (1) 事務の簡素化等

### (2) 体制整備

### (3) 人材育成

本市では、以上のような国及び全国の地方公共団体の生活保護の抜本的改革に関する動向に注視し、管内の状況に応じた具体的な施策を考案いたします。

## 第2章 門真市における生活保護の現状（データ分析等）

### I. 被保護者の状況

・平成3年度以降、本市の人口は減少傾向にある。

・また、一世帯当たりの世帯人数は、平成22年4月1日現在、2.15人と核家族化傾向を示している。

・本市にはまだまだ老朽化した低家賃住宅が数多くあるため、そこに不安定所得層の滞留や社会的弱者の流入がまだまだ多く見られるところである。

#### 1. 保護世帯・保護人員・保護率の状況

・本市の保護率は府下でも高位の水準にある。

・要因は、景気の動向等、経済的要因、高齢化・核家族化・離婚等による社会的要因及び、低家賃住宅が多数あることによる地理的要因等があげられる。

・本市の所得水準は、府下でも低く、低所得者層を多く抱え、このような状況のもと、保護世帯となりえる可能性のある世帯が今後も多く出てくると予想される。

・平成22年10月1日現在、4,073世帯、6,163人、保護率47.16%で対前年比（平成21年度）では、3.64%の増加となっている。

・平成22年度における被保護者世帯数は対前年度比（平成21年4月と平成22年4月の比較）で479件の増加であった。

## 2. 相談・申請の状況

・社会情勢等の悪化に伴い、相談件数が増加している。

・相談内容として、高齢世帯については、核家族化現象による老夫婦、若しくは独居老人が、年金収入のみでの生計維持困難を訴え、相談に至る世帯が多くみられる。

・母子世帯については、女性の社会進出および権利の改善等により、離婚によるマイナス要因も薄れ、生活保護の申請を前提とした離婚も見られるところである。

・また、その他世帯については、収入の減少や就労先が無く、困窮状態に陥るといふ世帯が多い状況であり、世帯の収入を省みずのオーバーローンによる家庭崩壊、疾病等による稼働能力の低下、不況による一家離散等、多岐多様にわたっている。

・平成21年度の相談件数は2,869件で、平成20年度より753件が増加しており、申請件数については、645件で、99件の増加となっている。

## II. 実施機関の体制（保護課の体制）

・平成22年4月1日より、保護課は3グループ体制（保護第1グループ、保護第2グループ、給付グループ）となった。

・このような現状の中、平成22年10月1日現在、被保護世帯数は4,073世帯、社会福祉法第十六条の規定によるケースワーカー1名当たりの標準数80ケースを大幅に上回る、平均151ケースを担当せざるを得ない状況となっている。

そのため、ケースワーカーの事務量軽減の為、セーフティネット支援対策等事業補助金（国負担10/10）にて一定の補充を行っている。

### Ⅲ. 生活保護適正化に関する取り組み状況

- 面接相談員活用事業
- 門真市介護扶助適正化事業
- 門真市生活保護医療扶助レセプト電子化システム導入事業

### Ⅳ. 自立支援に関する取り組み状況

- 門真市就労支援促進事業（就労自立支援）
- 生活保護受給者等就労支援事業（就労自立支援）
- 門真市就労意欲喚起事業（就労自立支援）
- 門真市子ども健全育成事業（日常生活自立支援）
- 門真市被保護者健康管理支援事業（日常生活自立支援）
- 門真市債務整理支援プログラム（日常生活自立支援）

# 第3章 門真市の生活保護を変えるための 重点施策～テーマ別に考案した戦略～

## 不正受給防止・告訴基準策定・

## 貧困ビジネス対策について

### 現状の課題

○不正受給防止については、訪問実施計画に基づく「ケースワーカーによる居宅内面談」が防止策となっているため、年々増加する不正受給に対し、現状では効果的な防止策となっていない。

○不正受給を把握した場合、「告訴・告発・被害届の提出」を行うことについては、個々の事例に応じて実施機関（福祉事務所）が判断することとなるが、悪質な手段による不正受給の場合には、社会的影響も考慮し、告訴等を行うための、「不正受給の告訴・告発・被害届の判断基準」を早急に定め、統一的な対応を行う必要がある。

○暴力団員・クレーマー等による不法・不当要求が年々増加しているため、生活保護行政の適正実施に向け、組織的な対応が必要である。

○貧困ビジネスについて、本市においても類似する事例が見受けられるケースに関しては、被保護者から日々の生活状況等を聴取しているが、今後は、各関係機関との連携が必要不可欠である。

### 保護の適正実施に向けた現場改善

**【改善計画1】不正受給防止のパンフレットを作成し、被保護者全世帯に配布を行う。**

**【改善計画2】告訴基準の策定**

**【改善計画3】不法・不当要求等に対するマニュアルの検討**

**【改善計画4】貧困ビジネス対策**

# 自立支援プログラム策定推進および

## ボーダーライン層対策について

### 現状の課題

- 稼働能力があっても、就労経験が乏しく、不安定な職業経験しかない場合が多く、これが就労への不安を生じる、また、雇用機会を狭めるなど、就労に当たっての障害となっている。
- 高齢、傷病、障害世帯を除くいわゆるその他世帯（稼働が可能な世帯）については、いったん受給者となると就労意欲が抑制され易い。
- 受給期間が長くなるほど廃止率が低下する傾向があり、保護受給期間が長期にわたって、自立が困難となっている。

### 自立支援プログラムについての現場改善

#### (1) 就労自立支援プログラム

**【改善計画1】年齢別就労支援制度の検討**

**【改善計画2】世帯類型別就労支援制度の検討**

#### (2) 日常生活自立支援プログラム

**【改善計画1】精神障がい者及び長期入院患者退院促進事業の活用**

**【改善計画2】健康管理支援事業の見直し、保健指導の活用**

#### (3) 社会生活自立支援プログラム

**【改善計画1】社会参加活動の活用**

**【改善計画2】刑務所出所者の地域生活定着支援**

**【改善計画3】ひきこもり対策の推進**

## ボーダーライン層対策について

### 今後の検討課題

- 福祉行政と労働行政が一体的に施策を実施していくことが必要
- 福祉に依存する人々の労働市場への参加を促す。

### ボーダーライン層対策における具体的施策

**【改善計画1】 地域における就労支援**

**【改善計画2】 福祉行政と労働行政各々の就労支援施策をベストミックス**

**【改善計画3】 無料職業紹介所の開設の検討**

# 体制整備・マンパワー・プライバシーポリシー 向上推進対策について

## 現状の課題

- 経験年数の短いケースワーカー及び、査察指導員が年々増加していることにより、生活保護業務経験が不十分である。
- ケースワーカー1人あたりの担当ケース数が多いため、自立支援と保護の適正実施に不可欠な訪問時間が確保できていない。

## 保護の適正実施に向けた現場改善

**【改善計画1】 ケースファイルの電子化および電子決裁**

**【改善計画2】 セーフティネット活用による事務の軽減**

**【改善計画3】 決裁ラインの見直し**

**【改善計画4】 研修の充実・メンタルヘルスの活用**

**【改善計画5】 人員の配置・執務スペースの問題**

# 医療及び介護扶助適正化対策について

## 現状の課題

- 被保護者の過半数が、高齢者か傷病者世帯。  
(全世帯から見た割合：高齢世帯 43.6%、傷病者世帯 18.7%)
- 一般家庭において、家計に占める医療費を抑える場合、「受診を控える」「後発医薬品を選択する」「高額な医療については十分に検討した上で受ける(状況によっては諦める)」など、出来る限りの工夫を凝らすことが考えられるが、その一方で、生活保護受給中の被保護者は、医療扶助により原則無料のため、受診料を気にせず、医療が受けられる。  
このことにより、「生活保護を受けていない人より、生活保護の被保護者の方が高額な医療を受けることができる」ということが考えられる。
- 介護サービスについて、本来、利用者にとって不必要と思われる「過度なサービス」を限度額の上限まで、ケアプランに盛り込むケースが見受けられる。

## 保護の適正実施に向けた現場改善

**【改善計画1】被保護者の一般健康診査の受診の啓発**

**【改善計画2】長期入院患者の社会復帰促進**

**【改善計画3】後発医薬品の優先的処方について**

**【改善計画4】介護扶助適正化事業のくすのき広域連合への移行**

**【改善計画5】医療費の一部自己負担の導入を含めた、国への提言**

# 債権管理及び滞納整理対策について

## 門真市の生活保護に関する債権管理の現状と課題

自治体が保有する金銭の給付を目的とする債権（以下「自治体債権」という。）は、基本的に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治令」という。）のほか、地方税法（昭和25年法律第226号）等の規定に従って取り扱われるが、具体的な取扱いにおいて適用される条文が異なるなど、制度が複雑であることから、適正な管理が難しい。

### 保護の適正実施に向けた現場改善

**【改善計画1】 課税調査及び現年分徴収の徹底**

**【改善計画2】 不納欠損処理基準の明確化**

**【改善計画3】 納入方法の充実**

**【改善計画4】 債権管理ノウハウの共有化**

**【改善計画5】 職員研修による専門性の育成**

**【改善計画6】 進行管理の強化**

**【改善計画7】 納入義務の啓発活動及び不正受給を防止するための広報活動**

**【改善計画8】 訴訟の検討**

## 第4章 生活保護制度の抜本的改革に向けての国への提言

わが国の生活保護制度は、昭和25年の法律制定以来、産業構造の変化、雇用の流動化、高齢化の進展、社会保障改革等、生活保護を取り巻く社会的環境が著しく変化しているにもかかわらず、抜本的改革がなされずに現在に至っている。

平成20年秋のリーマンショックを機に急激な景気の後退により、生活保護受給者は増加の一途を辿っており、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。

国においては、こうした危機的な状況を十分に認識し、様々な見地から、社会経済情勢を考察し、新たな社会保障制度の構築に早急に着手するよう要請する。

## 第3章での検討結果に対し、現状の生活保護制度の改善すべき点

### 現状と抜本的な制度改革の必要性

- 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ているという社会的背景から制度の維持が難しくなっている。
- 高齢化社会により、特に核家族化が進展している都市部で高齢者の保護率が高い傾向にある。
- 平成20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。

### 生活保護の適正実施に関する課題

- 最低賃金制度と生活保護水準の不整合により、就労自立へのインセンティブが働かない。
- 年金制度との不整合により、年金収入が生活保護費を下回る。
- 生活保護制度を利用した、悪質な不正事案や貧困ビジネスが増加している。

### 生活保護費と財政負担に関する課題

- 増加を続ける生活保護費は、国及び地方の財政を大きく圧迫
- 生活保護費の全額国庫負担の要請が必要

## 生活保護法改正による実施機関の権限強化

○現行の生活保護法第29条には回答義務が明記されておらず、本人の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。

## 社会保障制度の見直し

○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、社会経済情勢、税財政情勢等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。

○年金制度

→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

→生活保護へ移行する前の雇用・労働施策の充実。

○税制度→社会保障費財源の確保。

## 生活保護受給者の自立支援

○集中的かつ強力な就労支援制度

○高齢者が生きがいを持ち、自立して暮らしていける社会制度

○就労へのインセンティブが働く制度設計

## 医療扶助の適正化

○外来の医療費の一部自己負担の導入

→医療費についての意識が希薄になり、頻回受診等、モラルハザードが生じている可能性がある。

## 社会福祉法

社会福祉法の規定では、1人が持つ世帯数は80世帯となっているが、本市における保護世帯数は年々増加しており、現状では最大1人170世帯となっている。こうした現状を踏まえ、社会福祉法を改正し、1人が持つ世帯数を義務化すべきである。

## おわりに

生活保護制度は憲法 25 条に基づき、全国統一的・画一的に平等に実施されるべき制度である。前述したように、現行法が施行された昭和 25 年の法律制定以来、抜本的改革がなされずに現在に至っている。

国においては、こうした危機的な状況を十分に認識し、様々な見地から、社会経済情勢を考察し、新たな社会保障制度の構築に早急に着手するよう要請する。

## 第 5 章 全国の地方公共団体および外部団体・各機関との連携強化に向けて

### 外部団体各機関との連携強化について

生活保護行政の諸課題が多様化・複雑化しており、内外の関係機関と連携を強化し、生活保護の適正な実施に努めなければならない。

そのため、本市一丸となって組織横断的に対応しつつ、関係機関と認識を共有し、さらに連携する必要がある。

1. ハローワークとの連携
2. 保健所との連携
3. 医療機関との連携
4. 警察との連携
5. 民生委員との連携

### 大阪府・全国の地方自治体との連携強化について

1. 大阪府との連携
2. 大阪市及び他市との連携
3. 北河内各市との連携
4. 他市との情報交換

## 第6章 生活保護行政対策本部の役割と体制～改革戦略を間断なく実施するために～

平成22年8月に創設された「生活保護行政対策準備委員会」及びその下部組織である生活保護行政対策推進チームにて提起、議論及び検討された問題や施策について、これらの事項をさらに昇華するために新たに「生活保護行政対策本部」を設置するものである。

「生活保護行政対策本部」は、市長をトップとし関係部局の部長をメンバーとした最高意思決定機関としての役割を有し、その下部組織として、次長・課長級により構成する「改革戦略部会」を擁し、さらに「生活保護対策準備委員会」にて議論・検討された問題や施策を基にした5つの作業部会（第3章参照）を設置する。

生活保護行政を取り巻く環境が複雑・多様化するなか、それを改善する国の具体的施策を待っている時間はなく、本市の財政状況にも多大な影響を与える喫緊の課題であるため、決定された施策を即効性のあるものにするためにもこの組織横断的なトップダウン体制の効果が期待される場所である。

これら本部等で、検討し決定された施策については、改革のスピードを加速させながら間断なく実施していく。

(イメージ図)

