

### ③ 横浜市の生活保護の現状

#### 1—はじめに

生活保護制度は、昭和25年に現行制度が制定されて以来、健康で文化的な最低限度の生活を守る「最後のセーフティネット」として、社会保障の根幹を担う重要な役割を果たしてきた。この制度は、

発足から今日まで57年余を経ているが、抜本的な改革は行われていない。反面、制度を取り巻く社会経済状況は大きく変化している。

特に、近年、高齢化の進展、長引く経済情勢の低迷による雇用環境の悪化などの影響から、生活保護を取り巻く状況は依然として厳しいものがあり、被保護世帯数も増加傾向をたどっている。

生活保護の目的は、健康で文化的な「最低限度の生活を保障」と同時に「自立の助長」を図ることにある。生活困窮状態に至る事由はさまざまであるが、疾病をはじめとして、高齢、不安定就労、低賃金などの要因から保護受給に至った方々が、生活保護の目的の

一つである自立をしていくためには、今まで以上に、個々の状況に応じたきめ細かな支援が求められている。

ここでは、生活保護をめぐる本市の現状と取り組みなどについて述べてみたい。

#### 2—本市の被保護世帯の状況

本市の世帯類型別被保護世帯の状況は次のとおりである。

高齢者世帯は、全体の約45%を占めており、全国平均とほぼ同じ比率である(表1・図1)。高齢者世帯は、世帯数、比率ともに増加傾向にある。

#### 3—保護の動向

##### ① 本市の保護動向

一般的に、保護動向は、高齢社会の進展等の社会的要因、景気の動向等経済的要因、他法他施策の整備状況等の制度的要因等に関連して推移している。

本市の被保護世帯数は、昭和59年7月の16,911世帯をピークに減少に転じ、以

降緩やかに減少してきたが、平成4年5月(被保護世帯数13,595、被保護人員19,008、保護率5.8%)から増加に転じ、以降現在に至るまで増加が続いている。平成19年12月現在、被保護世帯数37,384、被保護人員51,024、保護率14.1%となっている。世帯数の増加率がピークであった平成15年9月の被保護世帯数31,393、被保護人員43,003の対前年同月比11.8%と比べると平成19年12月の被保護世帯数は、対前年同月比10.2.5%と大幅に低下したが、引き続き微増傾向で推移している(図2)。

##### ② 18大都市の保護率(%)について

参考までに、他都市の生活保護の保護率も触れておきたい。札幌市を除くと、西高東低の傾向にある。本市の保護率は、18都市中のほぼ中間に位置している(図3)。

##### ③ 生活保護の開始および廃止の状況について

本市における平成18年度の保護開始件数は、8,768件(平成17年度 9,646件)、保護廃止件数は、7,643件(平成17年度 8,308件)とともに、前年度に比べ減少している。保護開始と保護廃止の件数の差は、平成18年度では1,125件である。平成14年度 2,516件、平成15年度 2,992件と大幅な増加が続いていたが、平成16年度 1,827件、平成17年度 1,338件に続き、増加率は鈍化している(図4)。

生活保護開始に至った理由としては、傷病によるものが最も多く、平成18年度は全体の55.2%を占めており、中でも、世帯主の傷病が全体の45.8%と高い比率になっている。また、働き手の収入の減少・喪失を理由とする開始は、平成18年度は25.8%であった。平成15年度は、27.7%、平成16年度は24.4%、平成17年度は24.0%であ

執筆

横山 清隆

健康福祉局保護課長

表1 世帯類型別被保護世帯の状況

|       | 横浜市    |       | 全国    |
|-------|--------|-------|-------|
|       | 世帯数    | 構成比   | 構成比   |
| 高齢者世帯 | 16,871 | 45.2  | 45.1  |
| 母子世帯  | 3,257  | 8.7   | 8.4   |
| 障害者世帯 | 4,727  | 12.7  | 11.9  |
| 傷病者世帯 | 7,569  | 20.3  | 24.6  |
| その他世帯 | 4,897  | 13.1  | 10.0  |
| 計     | 37,321 | 100.0 | 100.0 |

(横浜市は平成19年12月現在、全国は平成19年6月現在の数値。保護停止中を除く)

図1 世帯類型別被保護世帯の状況 (横浜市)

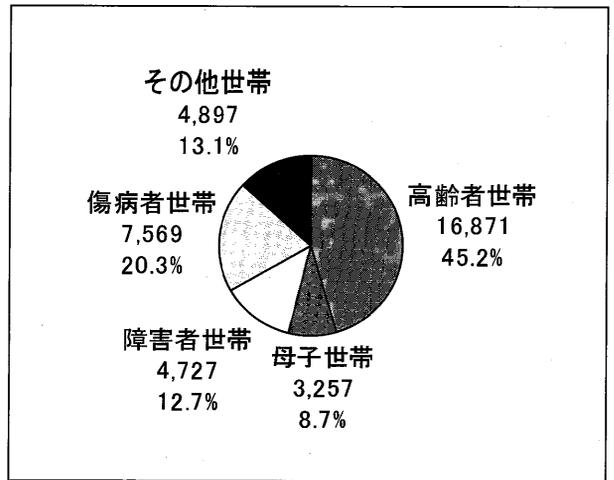


図2 被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移 (昭和33年度～平成19年度)

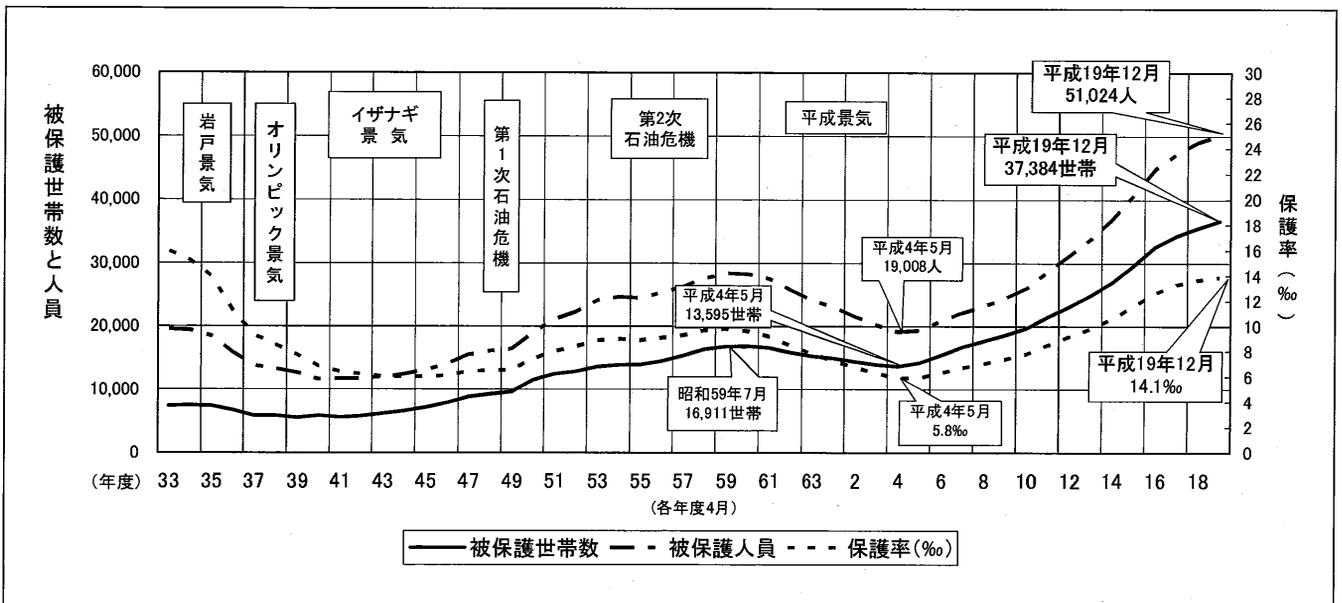


図4 保護の開始件数と廃止件数 (全市)

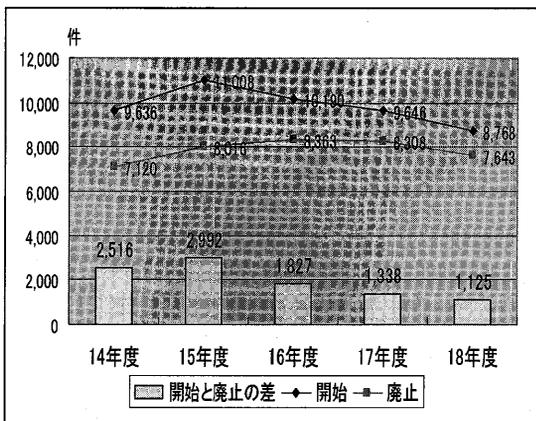
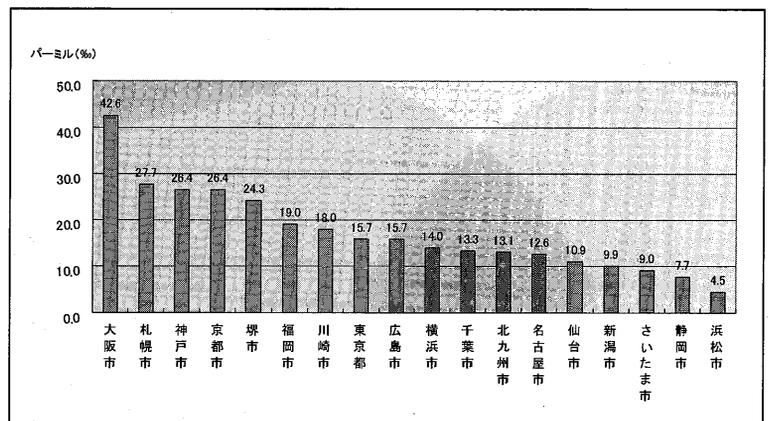


図3 18大都市の保護率 (%)



り、景気は回復傾向にあるといえ、雇用状況は大幅に改善されたとは言えない状況にある(図5)。

・近年の被保護世帯の増加率は鈍化しているものの、依然として被保護世帯数が増加している。主要因としては次のことが考えられる。

ア 自立が困難な高齢者世帯が引き続き増加していること。生活保護を受けていない一般の世帯と同様、被保護世帯の高齢化が進行していること。さらに、親族の援助などを受けられなくなった高齢者や預貯金で生計維持してきたものの、それも底をつき生活保護受給に至ったまま保護が長期化するというケースも増加している。

イ 景気は回復傾向にあると言われているが、この間の雇用情勢をめぐると大きな変化により、中高年齢層や傷病者・障害者の就労の機会が減少し、リストラ等により失業した者の再就職が困難な状況が続いている。また、生活保護受給後に就職が実現しても賃金が低額で、最低生活費を上回る収入に至らないため、保護が継続するケースも増加して

いる。

#### 4 本市の行っている生活保護を適正に実施するための取り組み施策について

##### ① 面接相談時の対応

要保護者からの相談にあたっては、各区に生活保護に精通しているベテランケースワーカー(社会福祉職)を配置し、十分に時間をかけた懇切丁寧な対応を行っている。保護の申請にあたっては、申請権を侵害しないよう留意するとともに、申請の意志のある方には申請手続きの援助を行っている。また、相談の結果、保護申請に至らなかった場合においても、他の制度施策を紹介する、関係部署(機関)に案内するなど、きめ細かな対応を行っている。

##### ② 保護開始時の調査の徹底

生活保護の申請があった際には、居宅訪問により世帯の状況や住居の状況について調査を行う他、収入・資産の状況、他法他施策の活用状況、親族(扶養義務者)の状況、病状等について関係機関に対し調査を実施している。特に、収入や資産関係については、申請時に、日常生活圏内などの金融機関や大手生命保険会

社等に対し、1件あたり平均20か所の資産調査を実施し、収入や資産の適正な把握に努めている。

##### ③ 継続ケースの課税台帳突合

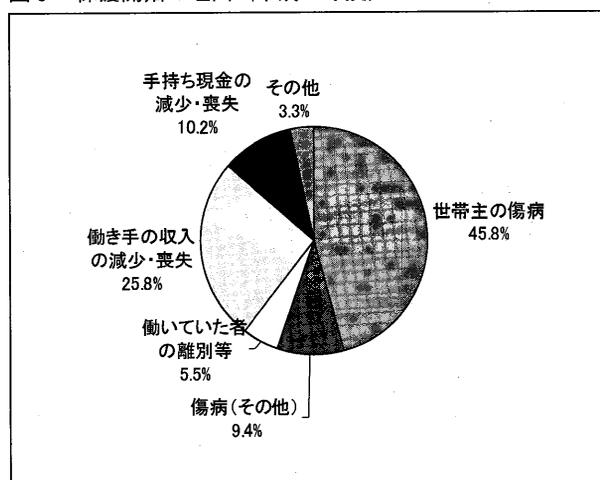
年に1回、各区において、課税台帳との全件突合作業を実施し、本人からの収入申告額の妥当性について点検している。毎年、不正受給件数の95%が、各区福祉保健センターによる発見によるものである。

##### ④ 被保護世帯に対する就労支援の取組

ア 本市における被保護者への就労支援については、平成12年度以降、求人情報誌の購入、「就労支援の手引き」の作成、「被保護者自立支援モデル事業」の実施(中区に自立支援専門員を2名配置)、区における就労支援会議の実施、求人情報コーナーの設置等、全国的に見ても早い時期に、積極的に取り組んできた。その結果、就労により自立する世帯が年々増加してきている。

国は、平成17年度から生活保護受給者の自立支援プログラムを導入したが、この際には、前述の、本市で作成した「就労支援の手引

図5 保護開始の理由(平成18年度)



き」の内容の多くが取り入れられた。本市においても、前述のような取り組みに加え、同年8月に、「個別支援プログラム」実施要綱を策定し、さらに平成19年度からは、新たに「就労支援プログラム」として整理した。このプログラムを基本に、被保護者についてのアセスメントを行い、就労のために活用できる社会資源の利用を検討し、その内容を「就労支援検討会」で検討のうえ評価を行うことになっている。こうしたことにより、被保護者に対する、よりよい処遇や情報、支援技術の共有化が図られている。

イ 平成14年から、被保護者への自立支援を進めるために、各区に就労支援専門員を配置している。それまで、ケースワーカーが繁忙などにより、十分には対応できなかった就労に向けた具体的支援を就労支援専門員が担当することになった。現在では市内に計25名が配置され、各区での就労支援の推進を行っている。ケースワーカーとの連携協力による支援などにより、被保護者が就労し、収入を得、自立に至る事例も見られ、

結果として保護費の縮減となった。就労支援専門員は、定例会、研修などをとおしてノウハウや情報の共有化を図り、支援のためのスキルアップに取り組んでいる。また、支援にあたっては、即座に稼働能力の活用を求め、就労の前提として被保護者が抱える多様な課題を解決する必要性を認識し、気後れや不安の除去、ノウハウやコミュニケーションスキルの向上などの面も重視し支援している。こうした生活保護の実施機関が一体となった取り組みにより、平成18年度では、就労支援対象者数2,293人中、就労した者の数1,415人となり、対象者の61・7%が就労するに至るといった大きな成果をもたらした。

健康保険や自立支援医療等他法での医療適用が可能であるにもかかわらず、生活保護費10割分の医療費請求を防止

### ⑤レセプト資格点検による過誤調整

健康保険や自立支援医療等他法での医療適用が可能であるにもかかわらず、生活保護費10割分の医療費請求を防止

する取り組みも行っている。毎月、各区の事務嘱託職員が医療他情報と突合することにより、医療費返還に寄与している。

平成18年度は、約1億3千9百万円の返還効果があった。

### 5 今後の課題

#### ①「被保護者自立支援プログラム事業」の推進

生活保護は、必要な調査を行い、最低生活費を計上し、保護費を支給することのみで良しとするものではない。被保護者一人ひとりの自立に向けた課題等を検討し、被保護者とともに解決の手立てを考へ自立を図ること、自立が困難な場合にも、できる限り地域で生活を送られるようにすることが、ますます重要になる。就労以外の自立支援プログラムとして、精神障害者退院促進や中国帰国者に対する支援プログラムを策定し、自立支援の推進を図っている。被保護者の中には、心身の不調を抱えている人、障害があり勤務時間や職種などの配慮

が必要となる人もいる。個々の置かれている状況に着目した相談や支援が必要であり、ノウハウや情報の共有化など課題解決に向けた組織的な対応が一層求められている。

#### ②人材育成

生活保護の実施機関については、常に課題解決に向けた組織的な対応が求められている。同時に、複雑かつ困難な課題を有している個々の被保護者に、適時適切な支援を行うためには、ケースワーカー一人ひとりに実務知識などに裏づけられたスキルの向上が不可欠である。

各種の研修などとおし、専門的支援能力（対人支援、困難事例対応力）のレベルアップが求められている。精神的な負担感も多い業務でもあり、専門職の人材育成が結果として被保護者に対する支援、ひいては保護の適正実施にもつながる。生活保護所管課としても、中堅、ベテランケースワーカー、新任、現任査察指導員を対象とした階層別研修を重点的に実施し専

門的なスキルアップを図り、人材育成に努めている。また、生活保護法施行事務指導監査においても、人材育成の観点から、個別監査終了時のケースワーカーとのヒアリングを重視している。本市の監査は、単に誤りを指摘するのでなく、いかに改善につながっていくかなど支援的監査を行っている。

団塊世代の大量退職や新たな人事給与制度における昇任体系などを踏まえ、生活保護業務における指導的役割を担う人材育成も喫緊の課題となっている。

### 6 最後に

生活保護制度は、国民生活最後の拠りどころとして、その役割は、ますます重要になっている。また、この制度に対する期待も大きい。同時に、生活保護制度は市民の理解と信頼のうえに成り立って運営されている。昨今は、メディアの報道において、格差、貧困といった話題に関連し、生活保護について頻繁に取り上

げられ、議論されている。こうしたことを踏まえると、この制度の運営にあたっては、常に適正な実施と公平性が確保されていることが重要である。言い換えれば、生活保護法第1条にうたわれている生活保護の目的である最低生活の保障と自立助長を適正に解釈し運用していくことである。この点について、厚生労働省は、「保護を受けるべき人が受け（漏給防止）、保護を受けてはならない人が受けず（濫給防止）、保護を受けている人もその人の能力に応じて自立を図る」ことを制度の方向性の基本的スタンスとしている。実務上の基本的な姿勢として、けだし至言であると思う。このような姿勢を生活保護行政の軸に据えて日々の適切な業務への取り組みが、この制度に対する信頼を一層確保することにつながることになる。このことは、当該業務に従事する者の双肩にかかっている、とも言える。