

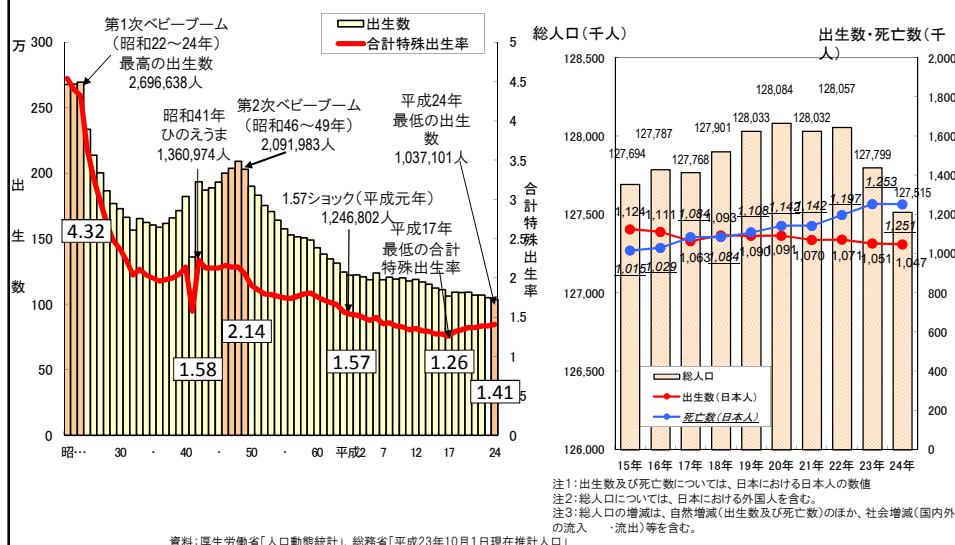
雇用・障害・共生・生活保護

—思いがけない経験を行政に生かして—

村木厚子

少子化の進行と人口減少社会の到来

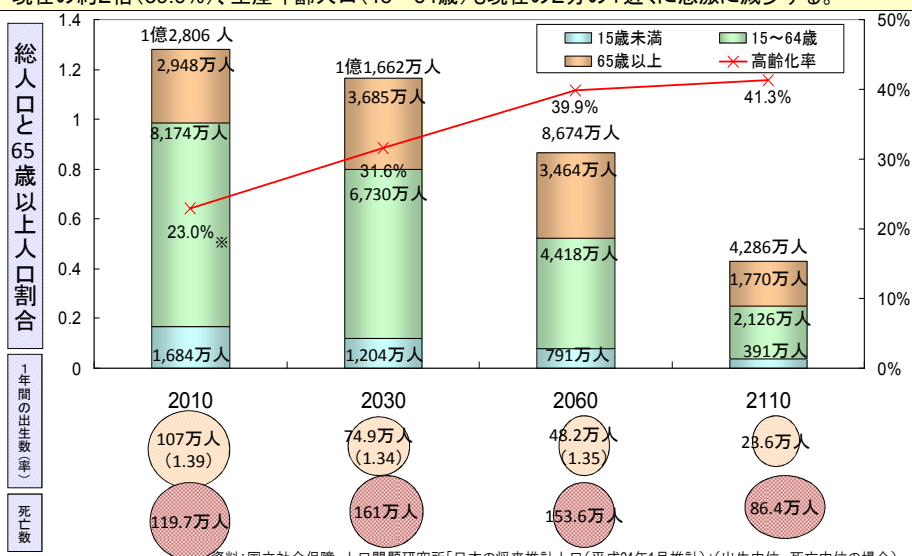
- 平成24年は、出生数103万7101人、合計特殊出生率1.41。平成17年に1.26と過去最低を記録してから微増傾向にあるが、なお楽観できない状況。
- 平成17年には死亡数が出生数を上回り、我が国の人口は減少局面に入った。



今後の我が国の人口構造の急速な変化

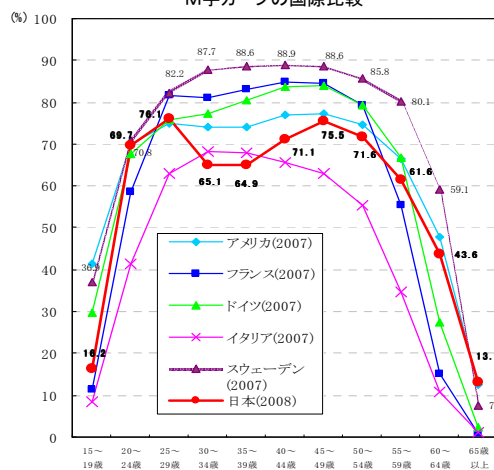
～日本の将来推計人口(平成24年1月推計)～

- 我が国の合計特殊出生率は、2005年に1.26と過去最低を更新。人口減少が始まった。
- 平成24年1月人口推計(中位)によれば、2060年に産まれる子ども数は現在の約5割、高齢化率は現在の約2倍(39.9%)、生産年齢人口(15～64歳)も現在の2分の1近くに急激に減少する。



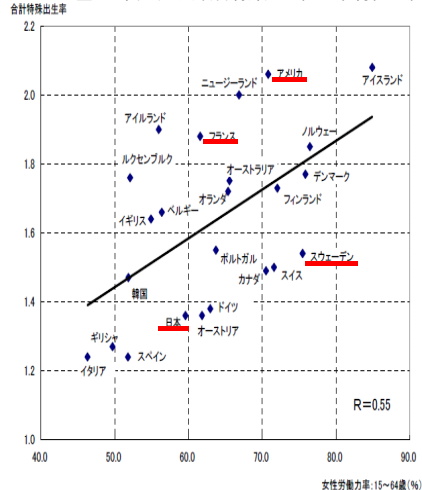
- 女性の社会進出が進んでいる国ほど、合計特殊出生率も高い傾向にある。

M字カーブの国際比較



- (注) 1 「労働力率」は、労働力人口(＝就業者十失業者)を人口で割った比率であり、労働市場改革専門調査会第1次報告における「就業率(＝就業者／人口)」とは異なる。
- 2 日本の2030年の労働力率は、JILPT「2007年度需給推計研究会」における推計結果をもとに、雇用政策研究会において検討したものであり、各種施策を講ずることにより、女性の労働市場への参加が実現すると仮定した「労働市場への参加が進むケース」。

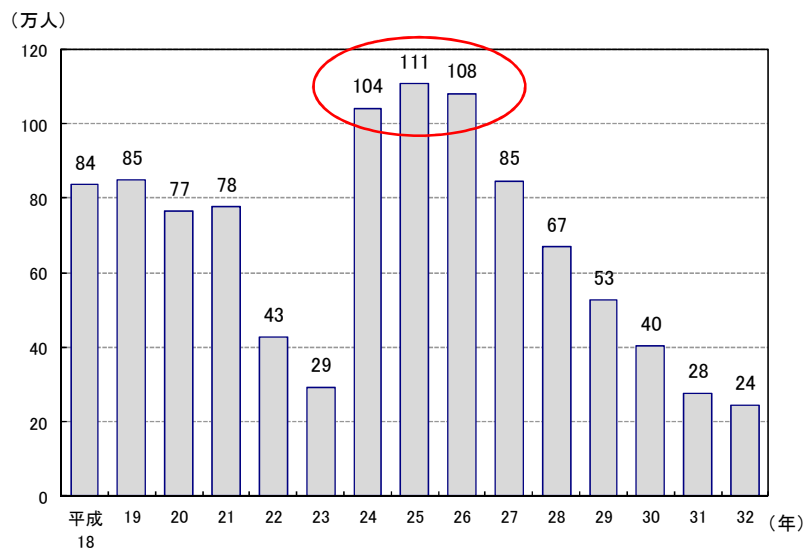
OECD加盟24か国における合計特殊出生率と女性労働力率



- (資料) Recent Demographic Developments in Europe 2004 日本: 人口動態統計・オーストラリア: Births.No.3301.カナダ: Statistics Canada. 韓国: Annual report on the Vital Statistics. ニュージーランド: Demographic trends U.S.: National Vital Statistics Report. ILO Year Book of Labour Statistics により作成。

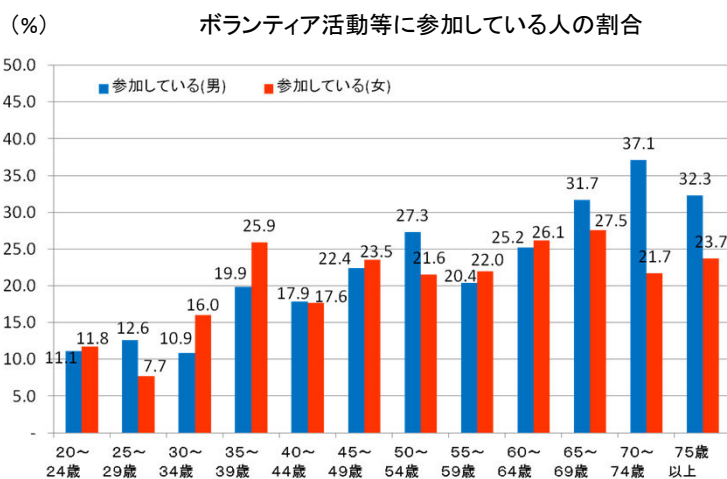
(注) 女性労働力率: アイスランド、アメリカ、スウェーデン、スペイン、ノルウェーは、16歳～64歳。イギリスは16歳以上。

65歳以上高齢者の増加数



5

○ ボランティア活動等に参加している人の割合は、男性は年齢が高くなるにつれて上昇傾向

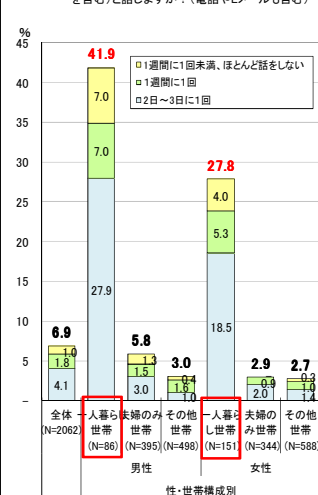


資料:平成22年度 国民生活選好度調査

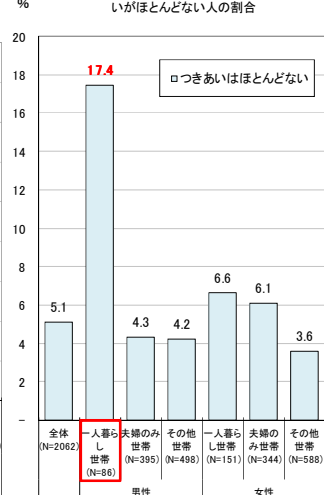
6

○ 高齢者の社会的孤立化がみられる

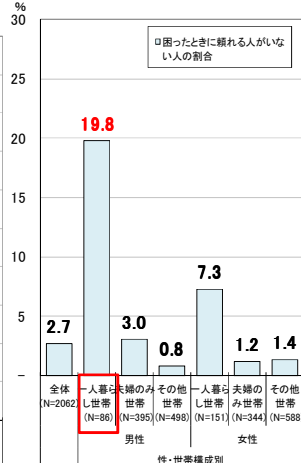
<会話頻度>あなたは普段どの程度、人(同居の家族を含む)と話しますか？(電話やEメールも含む)



<近所づきあい>ふだん、近所の人とのつきあいがほとんどない人の割合



困ったときに頼れる人がいない人の割合



資料:内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」(平成22年)
(注)上記以外の回答は「毎日」または「わからない」

資料:内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」(平成22年)

資料:内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」(平成22年)

7

障害者基本法の一部を改正する法律【概要】

平成23年7月29日成立
平成23年8月5日公布

総則関係(公布日施行)

1) 目的規定の見直し(第1条関係)

・全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する。

2) 障害者の定義の見直し(第2条関係)

・身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害がある者であって、障害及び社会的障壁(障害がある者にとって障壁となるような事物・制度・慣行・觀念その他一切のもの)により継続的に日常生活、社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの。

3) 地域社会における共生等(第3条関係)

1)に規定する社会の実現は、全ての障害者が、障害者でない者等と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを前提としつつ、次に掲げる事項を旨として図る。

- ・全ての障害者は、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されること。
- ・全ての障害者は、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと。
- ・全ての障害者は、言語(手話を含む。)その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されるとともに、情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会が拡大が図られること。

4) 差別の禁止(第4条関係)

- ・障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。
- ・社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。
- ・国は、差別の防止を図るため必要となる情報の収集、整理及び提供を行う。

5) 国際的協調(第5条関係)

- ・1)に規定する社会の実現は、国際的協調の下に図られなければならない。

6) 国民の理解(第7条関係)/国民の責務(第8条関係)

- ・国及び地方公共団体は、3)から5)までに定める基本原則に関する国民の理解を深めるよう必要な施策を実施。
- ・国民は、基本原則にのっとり、1)に規定する社会の実現に寄与するよう努める。

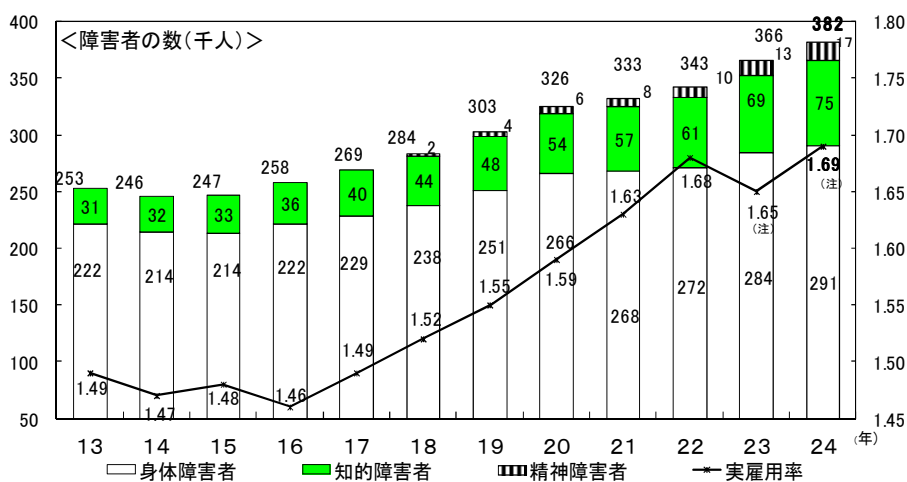
7) 施策の基本方針(第10条関係)

- ・障害者の性別、年齢、障害の状態、生活の実態に応じて施策を実施。
- ・障害者その他の関係者の意見を聴き、その意見を尊重するよう努める。

8

障害者雇用の状況（平成24年6月1日現在）

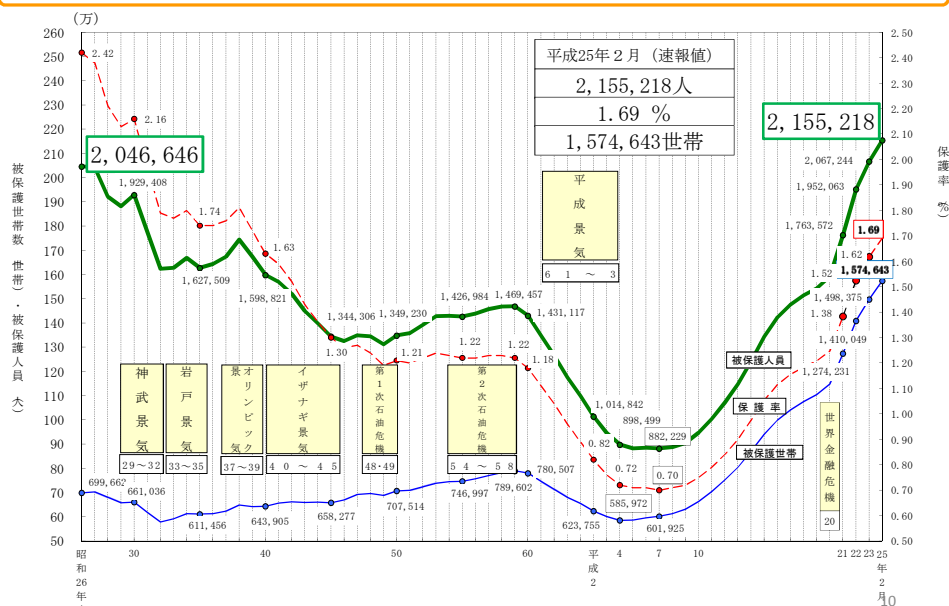
- 民間企業の雇用状況 **実雇用率 1.69%** **法定雇用率達成企業割合 46.8%**
- 法定雇用率には届かないものの、**雇用者数は9年連続で過去最高**。障害者雇用は着実に進展。

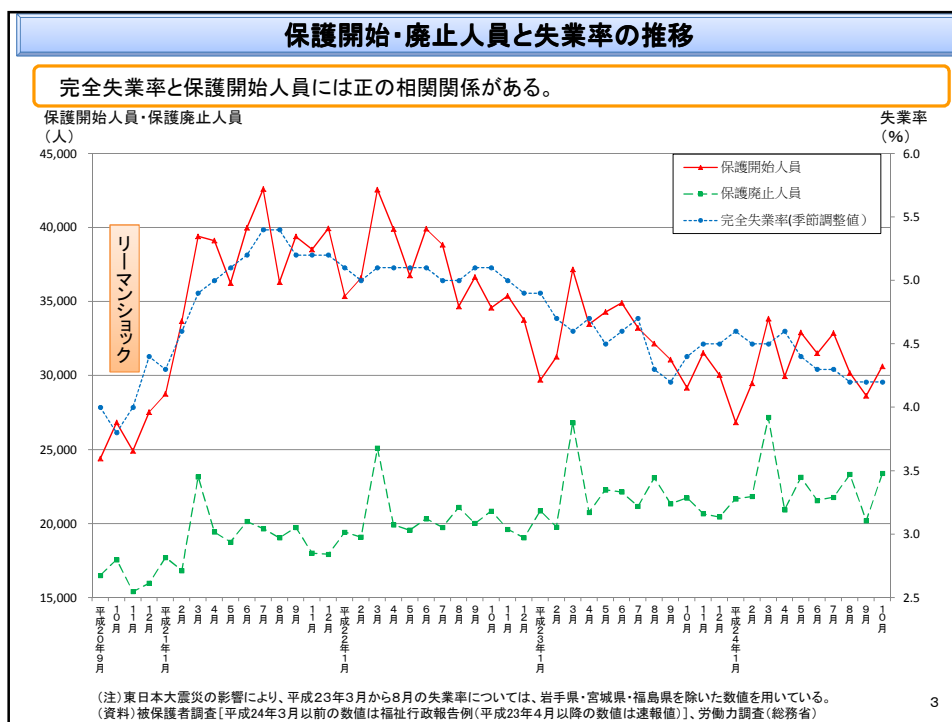


(注) 平成22年度の改正前の制度に基づいて実雇用率を推計した場合、平成23年度は1.75%、平成24年度は1.79%である。

被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

生活保護受給者数は215万人であり、一昨年に過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。





世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

10年度前と比較すると、特に稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加。

◆平成14年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世 帯 数	869,637	402,835	75,097	319,302	72,403
構成割合 (%)	100	46.3	8.6	36.7	8.3

資料：平成14年度福祉行政報告例

◆平成25年2月（概数）

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世 帯 数	1,567,763	683,353	115,922	478,557	289,931
構成割合 (%)	100	43.6	7.4	30.5	18.5

資料：被保護者調査（平成25年2月概数）

約4倍増

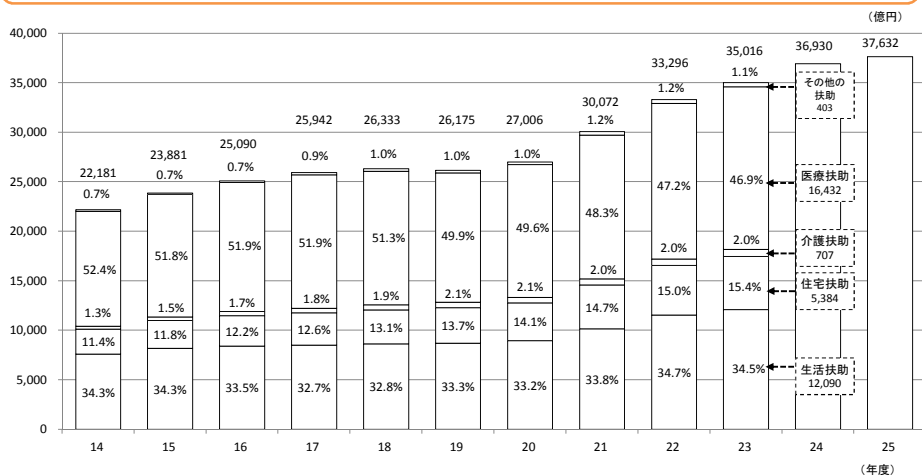
(参考)
その他の世帯のうち、年齢階級別
にみた世帯員の構成割合
・20～29歳：5.3%
・50歳以上：53.5%
(平成23年)

12

世帯類型の定義
 高齢者世帯：男女とも65歳以上(平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上)の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
 母子世帯：死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない65歳未満
 (平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満)の女子と18歳未満のその子(養子を含む。)のみで構成されている世帯
 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身の障害のため働けない者である世帯
 傷病者世帯：世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む。)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
 その他の世帯：上記以外の世帯

生活保護費負担金(事業費ベース)実績額の推移

- 生活保護費負担金(事業費ベース)は3.8兆円(平成25年度当初予算)。
- 実績額の約半分は医療扶助。



資料：生活保護費負担金事業実績報告

- ※1 施設事務費を除く
 ※2 平成23年度までは実績額、24年度は補正後予算額、25年度は当初予算額
 ※3 国と地方における負担割合については、国3/4、地方1/4

13

新たな生活困窮者対策の背景①

- 生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、**生活保護に至る前の自立支援策の強化**を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないようにすることが必要であり、**生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠。**

【主な対象者】

(1) 現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者

- ・福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人(平成23年度推計値)
- (参考：その他生活困窮者の増加等)
 - ・非正規雇用労働者 平成12年：26.0% → 平成24年：35.2%
 - ・年収200万円以下の給与所得者 平成12年：18.4% → 平成23年：23.4%
 - ・高校中退者：約5.4万人(平成23年度)、中高不登校：約15.1万人(平成23年度)
 - ・ニート：約60万人(平成23年度)、引きこもり：約26万世帯(平成18年度厚労科研調査の推計値)
 - ・生活保護受給世帯のうち、約25% (母子世帯においては、約41%)の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。(関西国際大学道中隆教授による某市での平成19年度の調査研究結果)

(2) 生活保護受給者のうち生活保護からの脱却が可能な層

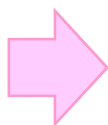
- ・生活保護受給者のうち、稼働年齢層で就労支援が必要とされる者は約36.9万人(平成23年度)
- (参考) 生活保護を新規に開始した者のうち、稼働年齢層で就労支援が必要な者は約8.8万人(平成23年度推計値)

14

新たな生活困窮者対策の背景②

【これまでの支援】

- 自治体とハローワークが一体となった就労支援（平成17年度から実施）
 - ・ 「福祉から就労」支援事業 【実績】就職率54.5%（平成23年度）
- 自治体独自の多様な就労支援
 - ・ 生活保護受給者に対し、民間団体や地域と連携し、生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を一体的に実施（横浜市）
 - 【実績】就労率 60.4%（平成23年10月～平成24年3月）
- 居住の確保
 - ・ 住宅支援給付（平成25年度までの時限措置）の支給（平成21年度第1次補正予算等において措置、緊急雇用創出事業臨時特例基金として実施） 【実績】常用就職率 58.5%（平成24年度）
- 貸付・家計相談
 - ・ グリーンコープ生協においては、きめの細かい生活相談に併せて貸付を実施
 - 【実績】平成23年度末までの貸倒率 0.97%
- 子ども・若者への学習支援、養育支援、居場所づくり、就労支援
 - ・ 被保護世帯の中学生及びその保護者等を対象に進学の助言等を行うとともに、学生ボランティアによる学習支援を実施（埼玉県）
 - 【実績】参加者の高校進学率 97.0%（平成23年度）（参考）被保護世帯全体:89.5%
 - ・ 地域若者サポートステーションによる就労支援（平成18年度から実施）
 - 【実績】就職等進路決定者数 1万2千人（平成23年度）



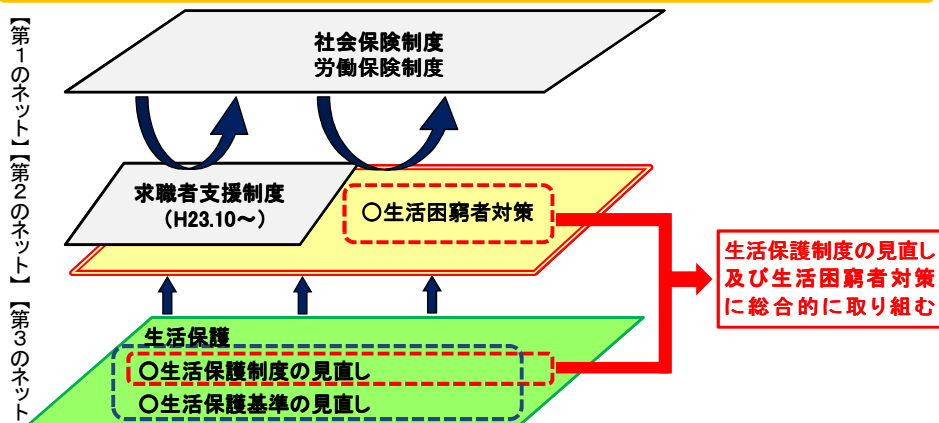
【指摘されている課題】

- 一部の自治体のみの実施
- 各分野をバラバラに実施
- 早期に支援につなぐ仕組みが欠如

15

生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像①

生活保護制度の見直し及び生活困窮者対策に総合的に取り組むとともに、生活保護基準の見直しを行う。



【社会保障制度改革推進法】(平成24年法律第64号) 抜粋

(生活保護制度の見直し)

附則第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他の必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

16

生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像②

1. 生活保護法の改正

〈ポイント〉

支援が必要な人に確実に保護を実施するという考え方は維持しつつ、以下の見直しを実施（**今通常国会に法案提出**）

- ① **生活保護受給者の就労・自立の促進**（就労自立給付金（※）の創設等）
※保護受給中の就労収入額の範囲で一定額を仮想的に積み立て、安定した職業に就いたことで保護廃止に至った場合に限り支給
- ② **不正・不適正受給対策の強化**（地方自治体の調査権限強化、罰則の引上げ等）
- ③ **医療扶助の適正化**（指定医療機関制度の見直し等）・**後発医薬品の使用促進**

2. 生活困窮者の就労・自立支援のための新法の制定

〈ポイント〉

生活保護にいたる前の自立支援策の強化を図るため、以下を主な内容とする生活困窮者対策を実施（**今通常国会に法案提出**）

- ① 利用者の状況に応じて最適な支援策を早期・包括的に提供する**相談支援事業の創設**
- ② **離職により住まいを失った人等に対して家賃相当を有期で支給**
- ③ 生活訓練や社会訓練等を含む**就労支援策の創設**
- ④ **生活困窮家庭の子どもへの学習支援等の実施** 等

3. 生活保護基準の見直し

〈ポイント〉

以下の考え方により生活保護基準の見直しを実施（**平成25年度予算案に反映**）

- ① **年齢・世帯人員・地域差による影響の調整**
- ② 前回（平成20年）の見直し以降の**物価の動向の勘案**
- ③ 必要な**激変緩和措置の実施**

17

「4つの基本的視点」と「3つの支援のかたち」

4つの基本的視点

○自立と尊厳

すべての生活困窮者の社会的・経済的な自立を実現するための支援は、生活困窮者一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。人々の内面からわき起こる意欲や幸福追求に向けた想いは、生活支援が依拠すべき最大のよりどころであり、こうした意欲や想いに寄り添ってこそ効果的な支援がすすめられる。

○つながりの再構築

生活困窮者が孤立化し自分に価値を見出せないでいる限り、主体的な参加へ向かうことは難しい。一人一人が「社会とのつながりを強め周囲から承認されている」という実感を得ることができることは、自立に向けて足を踏み出すための条件である。新たな生活支援体系は、地域社会の住民をはじめとする様々な人々と資源を束ね、孤立している人々が地域社会の一員として尊ばれ、多様なつながりを再生・創造できることを目指す。そのつながりこそ人々の主体的な参加を可能にし、その基盤となる。

○子ども・若者の未来

生活困窮の結果、子どもたちが深く傷つき、若者たちが自らの努力では如何ともしがたい壁の前で人生をあきらめることがあってはならない。それはこの国の未来を開く力を大きく損なうことになる。生活支援体系は、次世代が可能なかぎり公平な条件で人生のスタートを切ることができるように、その条件形成を目指す。

○信頼による支え合い

新しい生活支援の体系は、自立を支え合う仕組みであり、社会の協力で自助を可能にする制度である。したがってここでは、まず制度に対する国民の信頼が不可欠となる。制度に対する国民の信頼を強めるため、生活保護制度についての情報を広く提供し理解を助けつつ、信頼を損なうような制度運用の実態があればこれを正していく必要がある。

3つの支援のかたち

○包括的・個別的な支援

尊厳ある自立に向けた支援は、心身の不調、知識や技能の欠落、家族の問題、家計の破綻、将来展望の喪失など、多様な問題群に包括的に対処するべきものである。いわゆる縦割り行政を超えて、地域において多様なサービスが連携し、できる限り一括して提供される条件が必要である。他方において、自立を困難にしている要因群は、その人ごとに異なったかたちで複合している。生活困窮者それぞれの事情や想いに寄り添いつつ、問題の打開を図る個別的な支援をおこなうべきである。

○早期的・継続的な支援

職を失うなどして生活困窮に陥り、社会とのつながりを弱めた時、できるだけ早期に対処することが支援の効果を高める。生活困窮者が、引きこもりなどで地域社会から見えにくくなり、窓口相談にやってくる気力を失っていきたりすることもふまえて、訪問型も含めた早期対応が図られることが大切である。

○分権的・創造的な支援

個々人の事情と段階に応じ、想いに寄り添った支援は、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業、民生委員・児童委員その他様々なインフォーマルな支援組織など、民間の柔軟で多様な取組が活かされ、国や自治体がこれをつき添えることで可能になる。すでに地域ごとに多様な民間団体が活動を展開しており、その達成は新たな生活支援体系においても継承されていくべきである。

生活保護法の一部を改正する法律案について

必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずる。

主な改正内容

- 就労による自立の促進
 - 安定した職業に就くことにより **保護からの脱却を促すための給付金を創設**する。
- 健康・生活面等に着目した支援
 - 受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、**自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける。**(※)
- 不正・不適正受給対策の強化等
 - 福祉事務所の調査権限を拡大**する（就労活動等に関する事項を調査可能とするとともに、官公署の回答義務を創設する。）。
 - 罰則の引上げ**及び不正受給に係る**返還金の上乗せ**をする。
 - 不正受給に係る**返還金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺**する。
 - 福祉事務所が必要と認めた場合には、その**必要な限度で、扶養義務者に対して報告するよう求める**こととする。
- 医療扶助の適正化
 - 指定医療機関制度について、**指定（取消）に係る要件を明確化**するとともに、**指定の更新制を導入**する。
 - 医師が後発医薬品の使用を認めている場合には、受給者に対し**後発医薬品の使用を促す**こととする。(※)
 - 国（地方厚生局）による医療機関への直接の指導を可能**とする。

施行期日

平成26年4月1日（一部(※)平成25年10月1日）

19

生活困窮者自立支援法案の概要

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法案の概要

- 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）
 - 福祉事務所設置自治体は、**「自立相談支援事業」**（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
 - 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の**「住居確保給付金」**（有期）を支給する。
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）
 - 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する**「就労準備支援事業」**
 - 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う**「一時生活支援事業」**
 - 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う**「家計相談支援事業」**
 - 生活困窮家庭の子どもへの**「学習支援事業」**その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業
- 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定
 - 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき**一定の基準に該当する事業であることを認定**する。
- 費用
 - 自立相談支援事業、住居確保給付金：**国庫負担3／4**
 - 就労準備支援事業、一時生活支援事業：**国庫補助2／3**
 - 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：**国庫補助1／2**

施行期日

平成27年4月1日

20

