

## 第五節 生活保護と関連施策

### 一、二〇〇〇年以降の生活保護状況

#### 1 全国の保護動向

##### 生活保護受給世帯数・受給者数・保護率

生活保護受給世帯数は、一九九二年度の約五  
九万世帯を底に、二〇二二年度は約一六四万  
世帯に増加し続けている。生活保護受給者数  
は一九九五年度の約八八万人を底に増加し、二〇一五年度の約二一六  
万人と過去最高を記録したが、それ以降減少に転じている。二〇二二  
（令和四）年二月は、約二〇四万人であり、ピーク時から約一二万人減  
少している。また、保護率についても生活保護受給者と同一ような推  
移をたどっている。具体的には、一九九五年度の〇・七〇%を底に、  
二〇一五年度には一・七〇%と過去最高を記録し、二〇二二年三月は  
一・六三%という状況である（『厚生労働白書』令和四年版、二七二頁）。

##### 世帯類型別

世帯類型別の保護世帯数について、「高齢者世帯」は一  
九九八年度の約三〇万世帯から二〇二二年三月の約九一  
万世帯と、およそ六一万世帯増えている。「母子世帯」は二〇一二年  
度までは増加傾向にあり、同年度には約一一万世帯とピークを記録し

たが、その後は減少に転じ、二〇二二年三月は約七万世帯となってい  
る。「障害者・傷病者世帯」は一九九八年度の約二七万世帯から二〇  
二二年三月の約四〇万世帯と、およそ一三万世帯増えている。「その  
他の世帯」（「高齢者世帯」、「母子世帯」、「障害者・傷病者世帯」以外の世  
帯）は、一九九八年度の約五万世帯から二〇二二年三月の約二五万世  
帯と、およそ二〇万世帯増えている。

また、構成割合については、二〇二二年三月は一九九八年度と比べ  
て、「母子世帯」は四ポイント、「障害者・傷病者世帯」は一五ポイン  
ト低下した。その一方で、「高齢者世帯」は一ポイント、「その他の  
世帯」は二〇〇八年度の世界金融危機以降大きく上昇し、八ポイン  
ト高い割合となっている（厚生労働省「生活保護制度の現状について（令和  
四年六月三日）」三頁）。

##### 生活保護費負担金

二〇二〇年度について実績額が高い順にみると、  
「医療扶助」が一兆七五三六億円（四九・七%）、  
「生活扶助」が一兆五三三五億円（二九・九%）、「住宅扶助」が五九六六  
億円（一六・九%）、「介護扶助」が九三三億円（二・七%）、「その他の  
扶助」が二九〇億円（〇・八%）である。このように、「医療扶助」が  
実績額の約半分を占め、「生活扶助」、「住宅扶助」がそれに続くとい  
う状況は、ここ一〇年それほど大きな変化はない。なお、二〇二二年  
度の生活保護費負担金の予算は約三・七兆円である（同前、七頁）。

## 2 大阪府・市町村の保護動向

### 生活保護受給世帯数・

### 受給者数・保護率

生活保護受給世帯数は、一九九二年度が大阪府で約六万三千世帯、府内市町村（大阪市と堺市を除く。以下、同様）で約二万六千世帯、

大阪府で約三万二千世帯、堺市で約五千世帯を底に同年度以降増加している。そして、ピークを記録したのが全国の動向と同じく二〇一五年度であり、大阪府が約二万五千世帯、府内市町村が約八万九千世帯、大阪府が約一万七千世帯、堺市が約一万九千世帯を記録した。その後、二〇二〇年度は大阪府が約二万二千世帯、府内市町村が八万八千世帯、大阪府が約一万二千世帯、堺市が約一万九千世帯である。

生活保護受給者数は、一九九二年度が大阪府で約九万五千人、府内市町村で約四万三千人、大阪府で約四万三千人、堺市で約八千人と、生活保護受給世帯数と同じく、この年度を底に増加している。ピークは二〇一三年度であり、大阪府が約三〇万三千人、府内市町村が約二万六千人、大阪府が約一万五千人、堺市が二万六千人を記録した。そして、二〇二〇年度は大阪府が約二万七千四百人、府内市町村が約一万四千人、大阪府が約一万五千人、堺市が約二万五千人である。

保護率は、一九九二年度の大阪府約一・一%、府内市町村約〇・八%、大阪府約一・七%、堺市約一・〇%を底に増加し、二〇一五年度に大阪府約三・四%、府内市町村約二・四%、大阪府約五・七%（同市のみ二〇二二年度がピーク値）、堺市が約三・一%と過去最高を記録した。そして、二〇二〇年度は大阪府が約三・一%、府内市町村が約二・二%、大阪府が約四・九%、堺市が約三・〇%である。

① 大阪府福祉部地域福祉推進室社会援護課「生活保護統計ファイル」。なお、同資料の保護率の単位が「‰」で表記されているため、本稿の保護率の単位ではすべて「%」に換算している。

## 3 大阪市の保護動向

2でみたように、大阪市の生活保護受給世帯数、受給者数、保護率の高さは全国レベルあるいは大阪府内市町村レベルでも上位である。以下、大阪府で二〇二一年一〇月一八日に開催された「令和三年度第一回生活保護適正化連絡会議」の内容を下に、二〇〇〇年代の大阪市の保護動向を描写しておく。

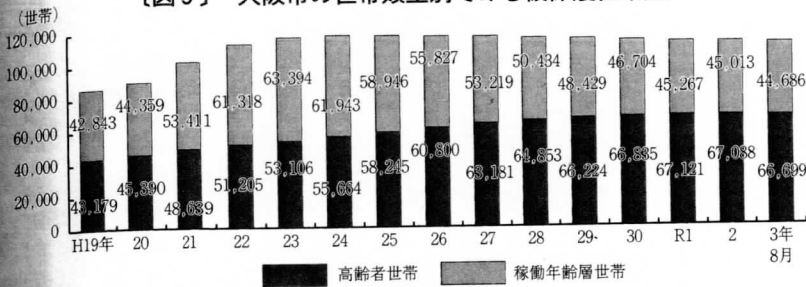
### 稼働年齢層世帯と高齢者世帯

〔図5〕によると、稼働年齢層世帯は二〇〇七年度が約四万三千世帯であり、二〇一一年度に約六万三千世帯に増加した。二〇二一年八月時点は約四万五千世帯であり減少傾向にあるものの、依然として就職困難層が多いことが分かる。また、高齢者世帯は、二〇〇七年度は約四万三千世帯であったが、二〇二一年八月は約六万七千世帯と増加している。なお、この世帯数の九割が単身世帯であり、高齢単身世帯の多さも目立つ状況である。

### 生活保護費負担金

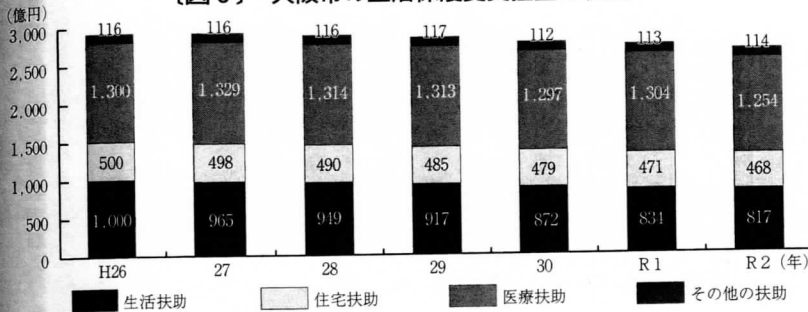
〔図6〕によると、大阪市の生活保護費負担金は高い順に「医療扶助」、「生活扶助」、「住宅扶助」、「その他の扶助」となっている。また、二〇一四年度は、「医療扶助」が一三〇〇億円、「生活扶助」が一〇〇〇億円、「住宅扶助」が五〇〇億円、「その他の扶助」が一六億円の合計二九一六億円に対し、二〇二〇年度はそれぞれ一二五四億円、八一七億円、四六八億円、一一四億円となっている。なお、近年の動向として、「その他の

【図5】 大阪市の世帯類型別でみる被保護世帯数



出所：大阪市『令和3年度第1回生活保護適正化連絡会議（資料）』、1頁

【図6】 大阪市の生活保護費負担金の状況



注：令和2年度のみ見込額。その他、決算額。  
出所：【図5】と同じ、5頁

「扶助」に含まれる「介護扶助」と「葬祭扶助」の負担割合が高い傾向にあり、高齢単身世帯の増加や無縁社会であることを裏付けている。

## 二、生活保護法改正と生活困窮者自立支援法

### 1 改正の経緯

#### 二〇一三年改正

生活保護法が一九五〇（昭和二五）年に成立してから六〇年以來の抜本的な見直しとして、二〇一三（平成二五）年に改正された。生活保護受給者の増加を背景に、「必要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じ」（厚生労働省「生活保護の見直しに関する説明会資料 資料一」生活保護法改正法の概要「二頁」）じた「生活保護法の一部を改正する法律」として二〇一四年七月一日に施行された。

#### 二〇一八年・二〇二一年改正

二〇一八年改正は生活保護基準の見直しを行うべく二〇一八年一〇月から、「年齢・世帯人員・居住地（級地）別にみた生活扶助基準と消費実態との乖

離（ゆがみ）の是正」、「母子加算、児童養育加算などの有子世帯における扶助・加算の見直し」を段階的に実施した。その他、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援」、「医療扶助における後発医薬品の原則化」、「無料低額宿泊所（社会福祉住居施設）の最低基準の整備」、「日常生活支援住居施設の創設」などが行われた。

二〇二一年改正は、同年一月一日から「被保護者健康管理支援事

業」の一環で、生活保護受給者の健康管理支援が行われている。また、二〇二二年六月一日公布の「全世代対応型の社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和三年法律第六号）により、二〇二三年度中の運用を目指し、医療扶助にオンライン資格確認を導入予定である（『厚生労働白書』令和四年版、二六九～二七三頁）。

## 2 生活困窮者自立支援法創設の背景と実施状況

**生活困窮者自立支援法**  
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、二〇一五年四月一日に「生活困窮者自立支援法」が施行された。同法は地方自治体が複雑かつ多様な課題を抱える生活困窮者の早期発見や包括的支援を行う目的で創設した。具体的には、全国の自治体で取り組まれている必須事業の「自立相談支援事業」・「住居確保給付金の支給」と、「就労準備支援事業」・「一時生活支援事業」・「家計改善支援事業」・「子どもの学習・生活支援事業」の任意事業がある。「自立相談支援事業」は包括的な相談支援の場であり、就労支援対象者数は年々増加傾向にある。

**二〇一八年改正**  
生活困窮者などの一層の自立の促進を図るため、任意事業の「就労準備支援事業」と「家計改善支援事業」の実施の努力義務化や、アウトリーチなど自立相談支援機関における機能強化、就労体験・就労訓練先の開拓・マッチングの推進など、改正では生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化に取り組んでいる。

### 実施状況

厚生労働省によると、同法が施行された二〇一五年四月一日～二〇二二年三月末までで、新規相談者は約一九五・一

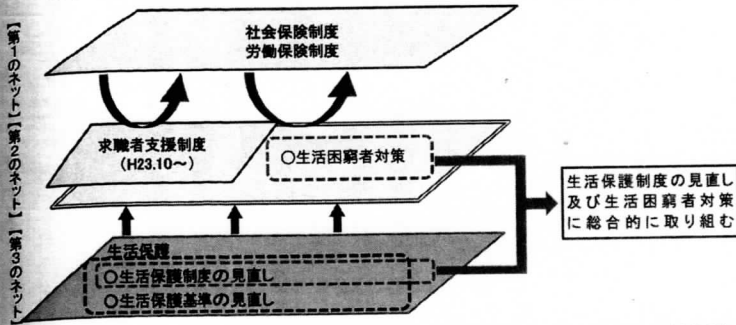
万人に上る。また、継続的な支援を行った約四九万人のうち、約一九・三万人が就労や増収につながっている。さらに、二〇二〇年度には自立に向けた改善が見られた者が約八割を占めたことから、厚生労働省は「生活困窮状態を改善する効果が着実に現れている」（『厚生労働白書』令和四年版、二六九～二七〇頁）と評価する。また、生活困窮者の包括的な支援へとなげるためには、福祉、就労、教育、住宅などの関係機関との連携が不可欠である。そこで、二〇一六年から、厚生労働省と国土交通省による「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」が開催された。二〇二〇年度からは法務省や福祉関係団体、住宅・不動産団体も連絡協議会の構成員に加わり、より一層の連携強化に取り組んでいる。

## 3 生活保護法と生活困窮者自立支援法をめぐって

生活保護法と生活困窮者自立支援法の関係性をめぐってはさまざまな議論がある。例えば、第一のセーフティネットを社会保険、第三のセーフティネットを生活保護とした場合、生活困窮者自立支援は「第二のセーフティネット」にあたるのか、生活保護と並列する制度なのかである。

以下では厚生労働省による見解を改めて整理しておく。（図7）をみると、セーフティネットの三層化論に基づいて組み立てられていることがわかる。また、生活保護法は、「現に保護を受けている者（法第六条第一項、現に保護を受けているとはいえないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者（法第六条第二項）が対象」（厚生労働省「生活困窮者自立支援制度について」九頁）であり、生活困窮者自立支援法は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができな

〔図7〕 生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の位置づけ



出所：厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会資料 資料1 新たな生活困窮者自立支援制度について」平成25年12月10日、3頁

くなるおそれのある者（法第二条第一項）が対象（「同前」として）している。また、生活困窮者自立支援法に基づく事業と生活保護法に基づく事業の連携が重要だとし、「自立相談支援事業において、生活保護が必要なる場合には、確実に生活保護につなぐ」（同前）と提言している。<sup>②</sup>

さらに、生活保護制度との連携のあり方に対して、二〇二二年四月二十六日に厚生労働省が公表した「生活困窮者自立支援のあり方などに関する論点整理」では、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の「重なり合う支援」の議論を深めるとともに、「就労準備支援事業、家計改善支援事業等について、被保護者が様々な支援を受けられるよう、より一層の連携方策を検討すべき」（厚生労働省「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」とりまとめ（概要）令和四年四月二十六日、四九頁）であり、また、「生活困窮の支援プランと生活保護の援助方針の様式の共有、支援会議の活用やスキームの共有化により、円滑に支援体制の引継ぎを行うこと」（同前）の検討などが明記され

ている。

② 生活困窮者自立支援法および生活保護法に基づく事業は、厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会資料 資料1 新たな生活困窮者自立支援制度について」平成二五年二月一〇日、五頁を参照されたい。

### 三、大阪府の生活困窮者対策

#### 1 大阪府における生活保護制度

二〇一〇（平成二二）年一〇月に公表した「大阪府財政構造改革プラン（案）」を元に、生活保護制度のあり方について、「第二のセーフティネット」の構築、「稼働年齢層と高齢者層を区分した仕組みの構築」、「医療扶助の見直し」、「生活保護制度の全額国庫負担」について提言された。

**貧困ビジネスへの取り組み**  
生活保護受給者と事業者の間で住居の提供と併せて食事などの生活サービスなどを提供する事業に関して公正な取引ルールを定め、二〇一五年二月一日に府の条例として施行された（二〇一六年に改正され、同年三月二十八日に施行された）。そして、生活保護受給者に不当に不利となる事業活動を規制することで、生活保護受給者の生活の安定と自立の助長を図り、福祉の増進に寄与することを目的として、貧困ビジネスへの取り組みとした（厚生労働省「第5回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料」資料四）。

特別部会資料」資料四）。

後発医薬品の使用状況

政府は後発医薬品の使用割合を二〇二〇年九月までに八〇%以上を目標に掲げていたが、二〇二二年八月時点で七八・三%であり、目標に届いていない。また、府内市区町村別の使用状況についてみると、政府目標を達成している自治体は大阪市を除いて、高槻市、摂津市、枚方市、寝屋川市、門真市、泉佐野市、泉南郡熊取町である（全国健康保険協会「ジェネリック医薬品使用割合（新指標）」）。

制度の課題

大阪府は生活困窮者自立支援法施行前の二〇一二年六月に「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」で使用された資料に対して、府の生活保護の実態調査を提出した。そこでは当時の生活保護の課題として、「生活保護からの脱却が困難な高齢者世帯の増加」、「単身高齢者世帯の生活保護基準を下回る高齢基礎年金の支給額」、「近年の完全失業率の上昇に伴う被保護者に占める稼働年齢層の増加」、「生活保護からの早期脱却を促す仕組みの欠如（保護の長期化）」、「ライフステージごとに支援を行う上での課題が異なるにも関わらず一元的な仕組み」、「生活保護受給者の増加に伴う医療扶助費の増加」の点が挙げられた。

2 大阪府における生活困窮者自立支援制度

任意事業の

実施状況

〔表12〕をみると、二〇二〇年度の任意事業実施状況において、大阪府はどの事業も全国の実施割合を上回っている。具体的には、就労準備支援事業が九七%（全国は六九%）、家計改善支援事業は八六%（全国は七一%）、一時生活支援事業は一〇〇%（全国は三七%）、子どもの学習・生活支援事業は八〇%（全国は六五%）実施している。

また、二〇二一年度の府内市町村における任意事業の実施状況は、就労準備支援事業、家計改善支援事業、一時生活支援事業、子どもの学習・生活支援事業の四つすべてを実施している自治体は、堺市、岸和田市、豊中市、泉大津市、高槻市、貝塚市、守口市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、河内長野市、松原市、大東市、和泉市、箕面市、柏原市、摂津市、高石市、藤井寺市、東大阪市、大阪狭山市である（厚生労働省「生活困窮者自立支援法などに基づく各事業の令和2年度事業実績調査集計結果」四八〜四九頁）。

第四期大阪府地域福祉支援計画

大阪府では二〇二二年現在、三五の福祉事務所設置自治体が生活困窮者の包括的支援に取り組んでいる。生活困窮者自立支援法施行年の二〇一五年〜二〇一八年の三年間で相談件数は約九万件、自立支援計画作成件数は約四万五千人に及ぶ（大阪府「第四期大阪府地域福祉支援計画」二五頁）。大阪府は二〇二三年度目標として、三五ある福祉事務所設置自治体すべてで就労準備支援事業と家計改善支援事業の実施を掲げている。そして、目標達成のために、「市町村連絡会議や市町村訪問を通じて先進事例の紹介」、「各町村との連携」、「相談支援員など従事者研

〔表12〕 大阪府の任意事業実施割合

| 事業名           | 全国  | 大阪府  | 実施割合が100%の都道府県      |
|---------------|-----|------|---------------------|
| 就労準備支援事業      | 69% | 97%  | 福井県、長野県、京都府、香川県、熊本県 |
| 家計改善支援事業      | 71% | 86%  | 長野県、徳島県、高知県、熊本県     |
| 一時生活支援事業      | 37% | 100% | 京都府、愛媛県、熊本県、沖縄県     |
| 子どもの学習・生活支援事業 | 65% | 80%  | 栃木県、福井県、滋賀県、熊本県     |

出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和2年度事業実績調査集計結果」2〜3頁より筆者作成

修の開催、「相談機能のネットワーキ化の促進」、「生活困窮者の就職および職場定着支援」を提示している。

### 3 大阪府内市町村の生活保護関連実施事業例

**豊中市の被保護者  
健康管理支援事業**  
豊中市の人口は二〇二〇年二月時点で約四一万人であり、このうち生活保護受給者は約一万人いる。このような状況下で、生活保護の「被保護者

健康管理支援事業」として、被保護者の生活の向上と健康寿命の延伸を目的に医療扶助に特化したデータヘルス計画を策定した。また、同事業をより効果的かつ持続可能な事業として運営と推進を図ることを目的に、市独自の「健康管理支援事業実施マニュアル」を作成するほか、主治医と連携した保健指導や、個別支援による健康管理を行うなど幅広く取り組んでいる（厚生労働省「生活保護の現状について」三二頁）。

**吹田市学習支  
援教室事業**  
同事業は生活保護受給世帯を含む生活困窮世帯の主に高校など学校進学に課題のある子どもに対して、「学ぶことのできる場の提供」や、「補助学習や学習への

動機付けを含めた学習支援」を行っている。また、高校など学校進学を支援できる学習支援教室を東・西・南・北ブロックの四カ所に分けて実施している（吹田市「吹田市生活困窮世帯の子どもの学習支援教室運営業務委託事業者公募型プロポーザルの実施」）。二〇一九年度の事業実績としてブロック別にみると、登録者数は東が一五人、西が一一人、南と北が一五人、実施回数は東と西が九〇回、南と北が一二〇回、平均参加人数は東が六・六人、西が四・二人、南が九・〇人、北が一〇・八人、平均出席率は東が四四％、西が三八％、南が六〇％、北が七二％

であった（吹田市「吹田市生活困窮世帯の子どもの学習支援教室ブロック別事業実績表」）。

## 四、大阪市の生活困窮者対策

### 1 大阪市における生活保護制度

**就労自立支援**  
市の地域支援事業の一つである総合就職サポート事業の実施状況について、二〇二二年度は支援者数が約七

千人に対し、就職者数は約四五〇〇人（雇用形態は正規が七・七％、非正規が九二・三％）、就職率は六三・五％、定着率は三カ月定着が五四・〇％、六カ月定着が四三・一％となっている。その後、稼働年齢層世帯の減少に伴い支援者数は二〇二〇年には約三五〇〇人に減少している。また、同年の就職率は五七・七％であり一定の水準で推移しているものの、三カ月定着は五五・四％、六カ月定着は四六・一％と定着率の向上に課題がある。さらに、雇用形態は正規が一四・三％、非正規が八五・七％であり、社会経済の影響を受けやすい不安定就労の状況である（図5）と出所同じ）。

また、生活保護受給者等就労自立支援事業について、ハローワーク常設窓口・巡回相談等実施状況は、二〇一九年四月一日時点で、西淀川区、旭区、港区、大正区、浪速区、城東区、東淀川区、住之江区、住吉区、東住吉区、西成区の一一区で常設窓口を設置し、北区、都島区、福島区、此花区、中央区、天王寺区、東成区、生野区、鶴見区、淀川区、平野区の一一区で巡回相談を週に一回〜五回行っている（大

阪市『第20回生活保護適正化連絡会議』。

**不正受給対策**

調査件数は二〇一二年の約一三〇〇件から二〇二〇年は約五〇〇件に減少した(図5)と出所同じ。大阪市のよれば、不正受給調査チームの専門的な取り組みとケースワーカーの調査能力向上が背景に挙げられる。また、生活保護法第七八条による徴収金決定件数及び金額についても、二〇一二年はそれぞれ約四〇〇〇件で約二二〇〇万円、二〇二〇年は約一四〇〇〇件で約六三〇〇万円と減少傾向にある(第20回生活保護適正化連絡会議)。

**医療費扶助の適正化**

〔図6〕でみたように、二〇二〇年度決算見込額による医療費扶助費は約一二〇〇億円であり、扶助費全体の四七・三%を占めている。また、二〇一二年度決算額と比べて医療扶助の割合は二・六ポイント増えている。このことを受けて大阪市の看護師や保健師が医療機関へ受診を促す勧奨や同行受診を行うなど健康管理支援事業に取り組んでいる。また、頻回受診対策として、頻回受診者二八〇名に指導を行い、そのうち一〇〇名ほどが改善傾向にある(図5)と出所同じ。

また、後発医薬品の使用状況をみると、政府目標を達成している区は、都島区、此花区、西区、港区、西淀川区、東淀川区、淀川区、住之江区であり、大阪市全体でも約八二%となっている。大阪市の「後発医薬品使用促進計画」において、今後も引き続き八〇%達成を目指すこと、そしてさらなる使用促進に向け、生活保護受給者に対して、新たな医療扶助決定や新規保護開始時に後発品使用の周知徹底を行い、指定医療機関・指定薬局については、新規指定時・指定更新時などに周知するなどを対応方針としている(大阪市『令和2年度後発医薬品使用促進計画』)。

**2 大阪市における生活困窮者自立支援制度**

**新規相談受付件数と就労者数**

〔表13〕は指定都市のなかでも特に値が大きい大阪市のほか、横浜市、名古屋市の状況をまとめたものである。新規相談受付件数は、年度ごとにすべての市で増加傾向にあり、生活困窮者自立支援制度の開始年である二〇一五年は大阪市が約七二九〇件、横浜市が約五四九〇件、名古屋市が約四五七〇件、二〇一八年度は大阪市が約八三九〇件、横浜市が約七〇二〇件、名古屋市が約四九八〇件である。また、就労者数は、二〇一五年は大阪市が約七四〇人、横浜市が約六五〇人、名古屋市が約三八〇人、二〇一八年は大阪市が約七一〇人、横浜市が約八一〇人、名古屋市が約四四〇人である。さらに、大阪市の各区については、二〇一五年度の新規相談件数は多い順に平野区が約五六〇件、西成区が約五四〇件、東淀川区が約四三〇件であった(第13回生活保護適正化連絡会議)。

**相談内容および支援者の属性**

相談者の属性として、性別は男女比が六・四(男性は五四・九%、女性は四三・八%)であり、年齢は約七割が一〇代〜六四歳までの稼働年齢層であった。相談

〔表13〕 大阪市等の生活困窮者自立相談支援事業実施状況

| 年度   | 大阪市      |       | 横浜市      |      | 名古屋市     |      |
|------|----------|-------|----------|------|----------|------|
|      | 新規相談受付件数 | 就労者数  | 新規相談受付件数 | 就労者数 | 新規相談受付件数 | 就労者数 |
| 2015 | 7,285    | 741   | 5,486    | 654  | 4,567    | 383  |
| 2016 | 8,419    | 1,086 | 5,480    | 884  | 4,847    | 434  |
| 2017 | 8,001    | 862   | 5,790    | 860  | 4,957    | 469  |
| 2018 | 8,385    | 707   | 7,017    | 808  | 4,979    | 400  |

出所：大阪市『第17回-第22回生活保護適正化連絡会議』より筆者作成



内容は、経済的困窮を理由とするものが約六割弱、病気や就職活動困難が約二割強、住まいの不安定が約二割であった。相談対応のスクリーニング結果として、自立相談機関での継続支援が二割強、情報提供・相談対応のみが四割強、他制度・他機関へのつなぎが三割強であった。また、支援決定者の属性について、年齢は四〇代が三割弱、五〇代が約二割、三〇代が二割弱であり、同居者無しが四割強、有りが五割強、未婚が四割強、既婚が約二割、離別が約二割、子ども無しが五割強、子ども有り（扶養有り）が二割弱、子ども有り（扶養無し）が約二割、子ども有り（扶養有り）のうち、未婚、離別、死別世帯は四割強という状況だった。また、支援決定者の最終学歴は、高校（大学中退含む）が三割弱、大学・大学院が約一割、中学が一割強であり、就職状況は、就職希望かつ就職活動中（現在無職）が六割弱、就労中が一割強で、離職後の期間は、六カ月未満が四割弱、一年以上が二割弱、一年以上二年未満が一割弱であった（大阪市「第13回生活保護適正化連絡会議」）。

### 支援状況と評価

支援決定・確認件数のうち、自立相談支援事業の就労支援が五割強、ハローワークとの一体的支援が五割強であり、終結までの支援・サービス利用期間は、三カ月以上六カ月未満が三割強、一カ月以上三カ月未満が三割強、六カ月以上一二月未満が一割強であった。支援の評価については、評価実施件数として、終結ケースが七割強、再プランとして継続したケースが二割強で九割以上に効果がみられた。具体的には、支援に見られた変化として、七六九件のうち、就労開始（一般就労）が四割強、就職活動開始が二割強と就労への変化がみられた他、同変化七二九件のうち自立意欲の向上・改善が三割弱、対人関係・家族関係の改善が一割弱、社会参加機会の増加が一割強みられた。

また、各事業の実施状況として、住居確保給付金支給決定は一三八人で、住居の状態は九割以上が「喪失のおそれ」があり、世帯人数は約七割が単身世帯で、年齢は四〇～四九歳が三割弱、三〇～三九歳が三割弱であった。このうち、プランが終結した者は八九人で、給付金の利用期間は三カ月が六割強、一カ月が一割強という状況だった。子ども自立アシスト事業は、支援対象者が合計七人、学年は中学三年が三人、中学二年が二人、中学一年が二人であった。同事業の実績が伸び悩んでいる理由について、当時の大阪市は対象世帯の把握が困難であること、利用希望が極めて少ないことを理由に挙げた（同前）。

## 3 大阪市の取り組み

### 定期的な連絡会議

生活保護受給者を含む生活困窮者対策における大阪市の強みは、生活保護の適正化に向けて定期的な連絡会議が開催されていることにある。二〇〇九年九月から市長をトップとし、区役所も参画した全市体制のプロジェクトチーム（生活保護行政特別調査プロジェクト）を結成し、生活保護をめぐる矛盾や課題に取り組んだ。その後、二〇一二年から当時の市長であった橋下徹の「区長の責任と権限下での決定」という方針の下に、「生活保護適正化連絡会議」という名称で、区長会議の推薦を受けた区長、福祉局を担当する副市長、関係部局の所属長が参画し、定期的に会議が開かれ、生活保護の動向や取り組みの実施状況を公表している。このように生活保護をめぐる活発な議論が行われたことで、政令市でも行政区単位で自立相談支援機関を設置しているのは半数程度のなか、大阪市は二四区すべての区役所に設置している。また、生活困窮者自立支援制度の任意事業はすべて実施し、新規相談件数は全国一位である。

市の課題としては、「きめ細やかな相談体制に見合った財源の確保」、「従事者の人材育成」、「評価のあり方」などの点が挙げられる（大阪市福祉局自立支援課「大阪市の生活困窮者自立支援制度について」）。

## 五、コロナ禍の大阪と生活保護

### 1 コロナ禍の生活保護

二〇一九年一二月中旬から世界を震撼させた「新型コロナウイルス感染症」は国民の生活を混乱に陥れ、先行きが不透明な状況が続いている。大阪府の生活保護世帯数は一―二でみてきたとおりである。二〇二〇年度が約二二万世帯であり、コロナ禍前と比べてもそれほど大差はない。大阪市の高齢者世帯は二〇二一年一月以降減少傾向にあり、同年八月は約六万六千世帯となっている。稼働年齢層世帯は、コロナ禍の影響を受けて二〇二〇年四月から増加し、同年六月にピークとなった。その後、月によって増減はあるものの一定の世帯数で推移していたが、二〇二一年三月をピークに減少し、同年八月は約四万五千世帯となっている（図5）と出所同じ）。

#### 弾力的な運用

大阪府はコロナ禍の影響により生活保護制度の弾力的な運用を行っている。具体的には、稼働能力の活用に関して、緊急事態宣言に伴う休業要請などにより、収入減少から要保護状態になった場合は、緊急事態措置期間経過後に収入が増加しても、増収に向けた転職指導などは行わなくてもよいとしている。また、一時的な収入減少により要保護状態となるが、その状況が収束し

た後には収入が元に戻ると認められる場合、自動車の保有や自営業のために必要な店舗・器具、返戻金が一定額を超える保険などを処分しないまま保護を受けることができる場合があるなど、例外的な措置を認めている。

#### 生活困窮者支援

大阪市は二〇二一年七月時点で「生活福祉資金特別貸付」の申請は約一三万五〇〇〇件、同年八月時点で「住居確保給付金」の申請は約一万三三〇〇〇件、「生活困窮者自立支援金」の申請は約七二一〇件である。最近のニーズとして、現状の生活を変えずに生活保護は申請せず貸し付けを希望する傾向にある。また、「総合支援資金特別貸付」、「生活困窮者自立支援金」、「住居確保給付金」、「生活保護」のすべてにおいて単身率が半数以上を占め、単身世帯ほど生活困窮の状態にあることがわかる。また、外国籍住民は生活保護が永住や定住を必要とするため、「総合支援資金特別貸付」においては外国籍住民が多い区が上位を占めている（図5）と出所同じ）。

#### 生活保護と生活困窮者自立

##### 支援制度の有機的な連携

大阪市は高齢者向けの新たな生活保障制度の創設を提言している。これまでみてきたように、生活保護を受給する高齢者世帯の八割以上が単身世帯であり、保護開始理由の第一が「預貯金の減少・喪失」で高齢になってから保護の申請に至っている。男性高齢者の平均申請年齢は七二歳で賃貸住宅の居住者が多い。女性高齢者の平均申請年齢は七八歳で市営住宅の居住者が多い傾向がある。全国を持ち家率は七〇歳以上で八割以上超えるが被保護高齢者世帯は三・三%であり、借家世帯は持ち家世帯に比べて約三倍のスピードで資産が減少すると推測されている。そこで、借家の生活困窮者世帯に家賃相当額を扶助するというように、生活保護に至る前段階の支援策として

市の課題としては、「きめ細やかな相談体制に見合った財源の確保」、「従事者の人材育成」、「評価のあり方」などの点が挙げられる（大阪市福祉局自立支援課「大阪市の生活困窮者自立支援制度について」）。

## 五、コロナ禍の大阪と生活保護

### 1 コロナ禍の生活保護

二〇一九年一二月初旬から世界を震撼させた「新型コロナウイルス感染症」は国民の生活を混乱に陥れ、先行きが不透明な状況が続いている。大阪府の生活保護世帯数は一―二でみてきたとおりである。二〇二〇年度が約二二万世帯であり、コロナ禍前と比べてもそれほど大差はない。大阪市の高齢者世帯は二〇二一年一月以降減少傾向にあり、同年八月は約六万六千世帯となっている。稼働年齢層世帯は、コロナ禍の影響を受けて二〇二〇年四月から増加し、同年六月にピークとなった。その後、月によって増減はあるものの一定の世帯数で推移していたが、二〇二二年三月をピークに減少し、同年八月は約四万五千世帯となっている（図5）と出所同じ）。

#### 弾力的な運用

大阪府はコロナ禍の影響により生活保護制度の弾力的な運用を行っている。具体的には、稼働能力の活用に関して、緊急事態宣言に伴う休業要請などにより、収入減少から要保護状態になった場合は、緊急事態措置期間経過後に収入が増加しても、増収に向けた転職指導などは行わなくてもよいとしている。また、一時的な収入減少により要保護状態となるが、その状況が収束し

た後には収入が元に戻ると認められる場合、自動車の保有や自営業のために必要な店舗・器具、返戻金が一定額を超える保険などを処分しないまま保護を受けることができる場合があるなど、例外的な措置を認めている。

#### 生活困窮者支援

大阪府は二〇二一年七月時点で「生活福祉資金特別貸付」の申請は約一三万五〇〇〇件、同年八月時点で「住居確保給付金」の申請は約一三万三〇〇〇件、同年八月時点で「生活困窮者自立支援金」の申請は約七二一〇件である。最近のニーズとして、現状の生活を変えずに生活保護は申請せず貸し付けを希望する傾向にある。また、「総合支援資金特別貸付」、「生活困窮者自立支援金」、「住居確保給付金」、「生活保護」のすべてにおいて単身率が半数以上を占め、単身世帯ほど生活困窮の状態にあることがわかる。また、外国籍住民は生活保護が永住や定住を必要とするため、「総合支援資金特別貸付」においては外国籍住民が多い区が上位を占めている（図5）と出所同じ）。

#### 生活保護と生活困窮者自立支援制度の有機的な連携

大阪府は高齢者向けの新たな生活保障制度の創設を提言している。これまでみてきたように、生活保護を受給する高齢者世帯の八割以上が単身世帯であり、保護開始理由の第一が「預貯金の減少・喪失」で高齢になってから保護の申請に至っている。男性高齢者の平均申請年齢は七二歳で賃貸住宅の居住者が多い。女性高齢者の平均申請年齢は七八歳で市営住宅の居住者が多い。全国での持ち家率は七〇歳以上で八割以上超えるが被保護高齢者世帯は三・三%であり、借家世帯は持ち家世帯に比べて約三倍のスピードで資産が減少すると推測されている。そこで、借家の生活困窮者世帯に家賃相当額を扶助するというように、生活保護に至る前段階の支援策として

制度創設を提示しているが、持ち家世帯との公平性の担保やマンパワー不足の課題があり実現には至っていない（図5）と出所同じ）。

とも効果的と考えられる。

## 2 ケースワーカーの配置基準

**疲弊するケースワーカー** 「朝日新聞デジタル」によると、全国主要一〇七市区の七割が社会福祉法で決められたケースワーカーの配置基準を二〇一九年時点で満たしていないことが明らかになった。そのなかに大阪も含まれ、不足するケースワーカーの数は、大阪市で四一八人、堺市で一〇一人、東大阪市で八八人に上る（「ケースワーカー配置基準、七割満たさず主要一〇七市区」「朝日新聞デジタル」<sup>20</sup>・12・18）。さらに、コロナ禍により生活困窮の状態がますます複雑化し、相談内容が複合的で初期段階に解決する糸口が見つからず、相談員がバーンアウトしてしまう傾向がある。

**支援員の充足化計画** 大阪市は二〇一九年度～二〇二五年度までの社会福祉主事任用資格と有資格者の充足率を向上させる計画を示した。計画達成に向けて、大阪市は各区へ優先した有資格者や二〇二〇年度の研修受講者の配置に取り組んだ結果、生活保護エリアへの有資格者の配置が計画を上回り、二〇二二年度の実績は二〇二〇年度の実績から五・七ポイント、二〇二二年の計画からは三・〇ポイント上回った。そして、計画達成に向けては「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を増加」、「資格を有する福祉職員の採用者数の増加を継続」、「資格取得のための研修（通信課程）の受講枠の確保」に引き続き取り組む方針を示している（図5）と出所同じ）。

この他、社会福祉主事任用資格が取得できる近隣の大学機関や養成校と連携し、福祉職員の採用情報を積極的に発信していくこ