

生活保護などの社会政策を抜本的に見直す

上山信一
慶應義塾大学総合政策学部教授

第2回（2014年12月8日号）で見た通り、

大都市大阪では、失業、貧困、学力問題、自殺などさまざまな社会問題が噴出する。また、平均寿命や健康寿命も短い。そんな中で、他地域よりも早いペースで高齢化が進み、要支援や要介護の老人が増えている。さらにこうした事情から生活保護等の社会政策コストが増大し、財政の硬直化を招いている。ここから脱する王道は、なんといつても経済再生だろう。なぜなら、しばしば言われる通り「成長は全ての矛盾を解決する」からだ。本連載でも前回、前々回に都市再生のためのインフラ戦略や成長戦略を紹介した。しかし、それらが功を奏するには10年単位の時間がかかる。当面は、都市大阪は高齢化と貧困化の波に洗われ、セーフティネットを担う自治体の負担は増すばかりだ。そうした状況の中、自治体としては生活困窮者や高齢者の支援のやり方を極力、効果的かつ効率的なものに変える必要がある。

手法はいろいろある。時代遅れあるいは既得権

益と化したサービスを廃止する、公務員によるサービスを民間委託に替える、支援団体への補助金を通じた支援を困窮者本人への直接給付に切り替える、あるいは老人福祉に偏った現在の福祉のサービス体系（大阪に限らず全国的な傾向）を、子育て支援や若年層中心にシフトさせる等である。維新改革では改革には聖域を設けないとしてきたが、福祉、社会政策分野も例外ではない。今回の改革評価の作業では、大阪府市で社会政策のありとあらゆる分野で改革が進んでいることが分かり、これを「社会政策のイノベーション」と名付けた。

○全体の3割が社会政策のイノベーション

今回の改革評価では、府市全体で164の改革項目が洗い出されたが、その29%の48個が「社会政策のイノベーション」の領域となった。また内容をみると、社会福祉、教育、生活保護、医療な

どの分野が多くを占めた。

1. 社会政策のイノベーションとは何か

「社会政策のイノベーション」に該当する項目は、大阪府が22項目、大阪市が29項目となった。そのうち、三つ（「公立病院の統合」「特別支援学校の市から府への移管」「高等学校の市から府への移管」）は府市連携によるもの（共通項目）である。

○全体像と六つの主要分野

内容に沿って各項目を分析した結果、全体は7つの分野に分けられた（図7-1）。最も項目数が多かったのは「若年・現役世代支援」の分野（全26項目）である。内訳は、市が13項目、府が11項目、そして府市連携が2項目である。

大阪維新の会は、いわゆるダブル選挙の前から

図7-1 維新改革における「社会政策のイノベーション」分野の改革項目

分野	大阪府のみ	大阪市のみ	府市連携によるもの	合計項目数
若年・現役世代の支援	学校改革・教育関係 <ul style="list-style-type: none"> 知事と教育委員会の関係再構築 小中学校の児童生徒の学力向上に向けた緊急対策 府立高校の特色づくりなど 支援学校の整備など、障がいのある子どもへの支援 校長マネジメントの推進 英語教育の推進 中学校給食導入促進事業 私立高校授業料無償化制度 	<ul style="list-style-type: none"> 教室への空調機設置 中学校給食の実施 塾代助成 学校教育ICTの導入 校務支援ICTの導入 校長の権限強化 教育行政基本条例・市立学校活性化条例の制定と教育振興基本計画の改定 学力テスト等の結果公表 学校選択制の導入 小中学校の英語教育の充実 基礎学力アップ事業(西成まなび塾)、プレーパークモデル事業 	<ul style="list-style-type: none"> 特別支援学校の府移管 高等学校の府への移管 	21
	学校・教育以外 <ul style="list-style-type: none"> 子ども・若者自立センターでのひきこもり青少年などへの対策 児童虐待防止に向けた相談受付体制の抜本的見直し 発達障がい児者の早期発見とライフステージに応じた支援 	<ul style="list-style-type: none"> 予算にめりはりを付け、生み出した財源を子育て・教育関連に投資 待機児童の解消等 		5
障がい者・高齢者支援	<ul style="list-style-type: none"> 府立金剛コロニーおよび府立厚生福祉センターの再編整備 	<ul style="list-style-type: none"> 特別養護老人ホーム待機者の解消 認知症高齢者等支援の充実 発達障がい者支援体制の構築 重症心身障がい児者支援の充実 		5
医療	<ul style="list-style-type: none"> スマートフォン等による地域医療・救急医療体制等の充実 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども医療費助成の拡充 妊婦健康診査の拡充 	<ul style="list-style-type: none"> 府立病院・市民病院の統合(住吉市民病院と府立急性期・総合医療センターの機能統合含む) 	4
治安・コミュニティづくり	<ul style="list-style-type: none"> 街頭犯罪ワースト1返上を目指した治安対策 あいりん地域の環境整備における警察・区役所との連携・協力 危険ドラッグ対策の強化 	<ul style="list-style-type: none"> あいりん地域の環境整備 高齢単身生活保護受給者の社会的つながりづくり 福祉施策推進パイロット事業 「こみ運動」対策 あいりん地域を中心とした結核対策 あいりん地域の日雇い労働者等の自立支援 		9
雇用・自立支援	<ul style="list-style-type: none"> 「FOSAKALごとフィールド」の設置による雇用促進 	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護の適正実施 		2
市民活動・NPO支援	<ul style="list-style-type: none"> 「ハートフル条例」「ハートフル税制」の実施 NPOの活動基盤づくり、自立運営をサポートする「市民公益税制」の導入に向けた検討 			2
合計19項目		合計26項目	合計3項目	(総計48項目)

「若年の現役世代の自立支援は、高齢者等の弱者を支える社会基盤づくりでもある」と主張してきた。ここに見られる若年・現役世代の自立支援は、この考え方が如実に反映されたものと言える。

○ **学校改革と教育を重視**

さらに特徴的なのは、「社会政策のイノベーション」分野の全体の48項目に占める「学校改革・教育関係」の項目の多さ(21項目44%)である。

次に多い分野は「治安・コミュニティづくり」で合計9項目(府が3項目、市が5項目)あった。さらにそのうち大阪市の西成区の再生に関するものが府で一つ(あいりん地域の環境整備における府・警察・区役所の連携協力)、市で三つ(あいりん地区の環境整備、同地区の結核対策、日雇い労働者の自立支援)の合計四つある。同じく医療で4項目が挙げられた。内容は「府立と市立の病院統合」のほか、府の「スマートフォン等による地域医療・救急医療体制等の充実」などがあるが、医療につ

いては医療戦略会議(前号で紹介)でレセプト(診療報酬明細書)点検の強化やスマートエージングシティー構想等の新施策が多数提言され、また実行に移されつつある。従って維新改革におけるこの分野の実質的な比重はもつと高くなる。

あとの分野は障がい者・高齢者支援が5項目、雇用・自立支援(生活保護を含む)が2項目、市民活動・NPO支援が2項目である。

以上が「社会政策のイノベーション」の全体を概観したときの気付きだが、個々の政策のイノベーションについてはどうか。大阪府は基礎自治体で、より市民生活に密着している。大阪市の社会政策の改革、イノベーションが市民生活にどのような影響を与えつつあるのか見ていきたい。

2. 大阪市のイノベーションの4本の柱

大阪市の「社会政策のイノベーション」には、四つの柱がある。第一の柱は「若年・現役世代への重点投資」である。内容は具体的なものの集積で、例えば、中学校への給食の導入、小中学校教室への空調機の設置、あるいはタブレット端末の小中学校への導入、子ども医療費助成の拡充、妊婦健康診査の拡充等である。

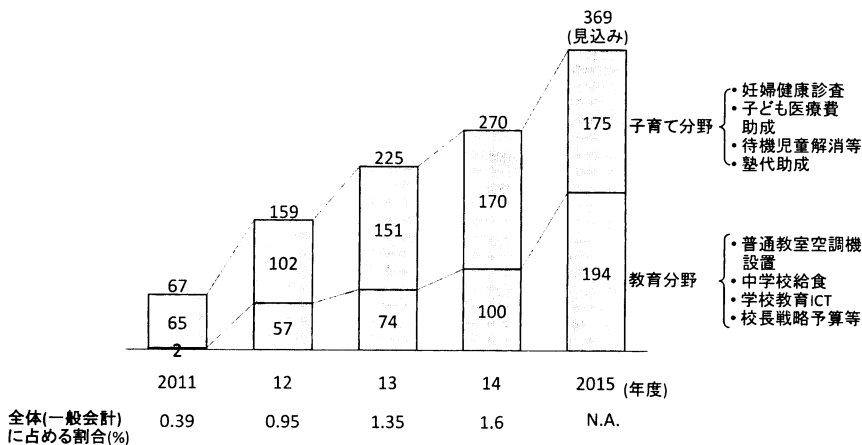
第二の柱は「教育改革」である。例えば、学力テストの結果の公表、小中学校への学校選択制の導入、小中学校の英語教育の充実、学校長の権限

の強化、さらに市立学校活性化条例の制定と教育振興基本計画の改定などの制度改革が代表例である。

第三の柱は雇用・自立支援や高齢者支援等の従来の福祉施策の再構築だが、ここでの最大のテーマは生活保護の適正化である。第2回(2014年12月8日号)で見たとように、大阪府は人口当たりの生活保護の受給世帯数が全国で最も多い。それが維新改革の自立支援の強化と審査の適正化の取り組みによって、2012年度に初めて前年を下回った。

第四の柱は、貧困世帯の多い西成区を特にてこ入れする「西成特区構想」である。具体内容は、あいりん地域の日雇い労働者の自立支援、結核対策、子どもたちの基礎学力向上のためのモデル的な事業などである。メニューの幅広さに加えて注目したいのは、市だけでなく区役所、府、さらに大阪府警も連携して取り組む仕組みである。ここまで徹底した対策の例は過去にない。その他の項目もいろいろある。特別養護老人ホーム待機者の解消、認知症高齢者支援の充実、発達障害者支援体制の構築、ごみ屋敷対策などが代表格である。ちなみに、府も同じ思想で改革している。例えば教育では、国よりも手厚い私立高校の授業料無償化の制度を設けた。また、街

図7-2 現役世代への重点投資(子育て・教育分野)の予算推移(大阪市; 億円)



頭犯罪防止の治安対策や、児童虐待防止の相談受付体制の充実、危険ドラッグ対策を全国に先駆けて展開するなど、個々のいろいろな政策を実行してきた。

図7-3 大阪市の現役世代への重点投資策(子育て・教育)

項目	維新改革前(2011年度)	維新改革後	予算額(億円)	
			2011年度	2014年度
子育て	妊婦健康診査	・国の示す標準検査項目の実費無料化(2012年春~) ・妊婦1人当たり公費負担額99,810円	13	23
	子ども医療費助成	・通院について、小学校就学前(6歳)まで ・通院助成を中学校修了まで拡充(2012年11月~) ・新たに対象となった児童数129,638人(2014年2月時点)	35	73
	待機児童解消	・待機児童数664人(2012年4月)	17	57
	塾代助成事業*	・学校外教育における子育て世帯の経済的負担	0	17
教育	普通教室の空調機設置	・2013年度末までに全中学校の普通教室に空調機を設置 ・小学校にも2014年度より順次設置 ・設置後は、夏休み短縮等により年間40時間程度の授業時間数を確保	1	39
	中学校給食	・市内全128中学校で給食の全員喫食導入(うち112校が新1年生から段階的導入)	1	18
	学校教育・校務支援ICT*	・2012年度よりモデル校においてICT環境等を整備 ・2014年度中に学習用タブレット端末を全小中学校(モデル校除く)に1校当たり40台を貸し出し ・教員1人1台パソコン配備等	0	16
	校長経営戦略予算等*	・校長経営戦略予算、がんばる先生支援、英語イノベーション事業等を実施	0	27

*新規の施策

これらの政策は、その項目名だけを見ると以前からやっていたものがあったり、他の自治体でも取り組んでいるものもある。しかし維新改革の場合は、制度の存在意義を問い直した上で、これま

で当たり前とされてきた政策の在り方を時代の變化に照らして一つずつ見直している。また見直して出てきた原資を、新たな政策分野や重点分野に振り向けている。

以下では具体的な内容について、引き続き大阪市の事例を中心に見ていきたい。

3. 現役世代への重点投資

大阪に限らず、自治体の社会政策あるいは福祉行政では、これまで主に高齢者や障がい者などの社会的弱者を支援対象としてきた。今回の維新改革では、これらに加えて現役世代にも予算を重点的に投資することとし、既存事業の予算額を増やし、また新施策を開始している。

例えば大阪府は、子育てと教育に重点投資すると決め、2011年に67億円（一般会計全体に占める割合は0・39%）だった予算を、2014年には270億円（同1・6%）へと約4倍に増やした。2015年度はさらに369億円に増やす見込みである（図7-2）。

内容は、子育ての分野では、妊婦健康診査、子ども医療費助成、待機児童解消、塾代助成などである（図7-3）。ちなみに、ここで言う塾代助成というのは、学校の授業についていけない子どもたちの塾通いの費用を行政がNPOを通じて支援する仕組みである。教育分野では、小中学校の普通教室への空調機設置、中学校給食の実施、教

員へのノートパソコン普及、教室へのタブレット端末の導入やLANの配備、さらに校長が自分の方針に基づいて戦略的に学校を経営するための校長経営戦略予算の配分などである。

○弱者支援のためにも現役を支援

ちなみに今回の現役世代重視策は、高齢者やいわゆる社会的弱者をないがしろにするものではない。先述の通り、都市の持続発展を支えるのは現役世代だが、近年の経済停滞で教育や子育ての負担が増している。しかし子育てや教育がおろそかになると、次世代の自立が損なわれ、ますます都市は停滞する。自立した市民の育成こそが都市再生の要であり、その上で弱者支援も続けられると考えた。また維新改革では、子どもの頃の親の経済状況で市民の自立の度合いが変わるのをおかしと考えた。すなわち幼少期の医療や教育のコストはできるだけ行政が負担し、一人ひとりの市民に自立を促し、ひいては将来の財政負担減や税収増につなげていくべきと考え、この現役世代重点投資の方針につながった。すなわち、現役世代への支援はそれ自身が政策目的であるとともに、都市の将来投資の観点からも重視すべきだと考えた。

4. 従来型の福祉施策の見直し

社会政策は主に教育、医療、福祉から構成されるが、福祉については障がい者や高齢者の支援の

ほか、生活保護を含む健常者向けの自立支援策が含まれる。今回の維新改革では、これらについても抜本的見直しを行った。見直しの内容は、主に生活保護の支給の適正化およびその他の福祉施策の再構築の二つである。

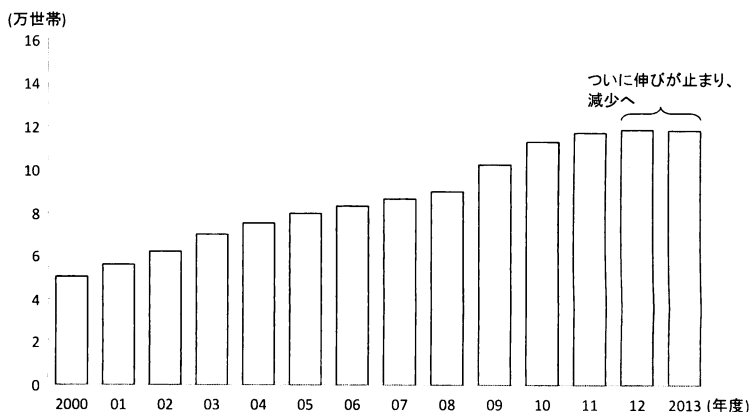
①生活保護の適正化

大阪市の生活保護の被保護者数は、2000年代に入ってもひたすら伸び続けてきた（図7-4）。

○ついに生活保護の増加が止まる

しかし、維新改革が始まった2013年6月から11カ月連続で対前年同月比マイナスを記録している。また予算額も2013年度から2年連続で対前年比でマイナスとなっている。これらの背景には、大阪市の適正化に向けたさまざまな努力がある。まず2012年度から不正受給調査の専任チームを各区に設置し、2013年度には、逮捕13件、調査1695件の不正受給を摘発した。生活保護予算の約45%（2014年度）を占める医療扶助についても、疑義のある医療機関への個別指導（2013年度4件、返還額約7644万円）、不適切な診療報酬請求への個別指導（2013年度35件）、返還請求（合計約6305万円）などの努力をしてきた。また、総合就職サポート事業を開始し、2013年度には就職者数4403人の実績を上げた。さらに、国に対し生活保護法の改正を働き掛け、2013年12月に実現し、福祉

図7-4 大阪市の生活保護世帯数推移



事務所の調査権限の強化や返還金と保護費の相殺など、大阪府が提案、要望した事項の多くが盛り込まれた。こうした総力戦が奏功し、永年にわたって伸び続けてきた生活保護は伸び止まってきた。

②福祉施策の再構築

大阪府役所の維新改革では「真に必要な人たち

に社会保障制度が届いているのか」という視点から、従来の福祉施策を総点検した。その結果、従来、高齢者などに対して一律に行ってきた上下水道料金の減免措置を2013年10月に廃止した（金額は2012年度が36億円、2013年度が21億円）。またそこから捻出した資金を、真に支援を必要としている人向けの支援の強化に充てた（2014年度予算で48・9億円）。その大部分は特別養護老人ホームの入居待機者を解消するための整備費の前倒し分（2013年度で定員300人分）に充てたが、新たに始めた事業も五つある。第一に認知症高齢者の総合相談窓口（プランチ）機能の強化、第二に発達障がい者支援室の設置、第三に重症心身障がい児者のための支援、第四に各区長が独自の権限と責任で行う福祉施設推進パイロット事業、そして第五にごみ屋敷対策事業である。これらの合計六つの事業の総額は、2012年度には24億円だったのが、2014年度には48・9億円まで増えてきている。

5. 西成特区構想

大阪市の西成区は、あいりん地域を抱えることもあり、市内でも生活保護率が23・1%と非常に高い（大阪市全体の比率は5・6%、全国は1・7%）。また、他の区よりも高齢化が進み、65歳以上の人口の比率が37・2%と高い（全国平均が25・1%、大阪府が24・2%）。このまま推移す

れば、貧困状態にある高齢者の数が増え、早晩、他の区でも同様の課題に直面する。そこで大阪府は、西成区を「特区」と位置付け、将来的な他の区での展開を念頭においたモデル施策を構築すべく、西成特区構想を掲げた（2013年度から実施）。

西成特区構想の具体的中身としては、当面、あいりん地域の結核対策や日雇い労働者の自立支援などの短期的集中策が中心になる。だが子どもたちの基礎学力アップのための事業（西成まなび塾）や単身高齢生活保護受給者の社会的つながりづくりなどメニューの幅は広く、最終的には子育て世代の転入や観光振興などのまちの活性化も目指す。

○「割れ窓理論」に沿ってごみと薬物を一掃

西成区、特にあいりん地区の環境整備を進める上で、具体事業として特に重視したのはごみ問題である。「街の再生は不法投棄のごみをまず少なくすることから」という、いわゆる「割れ窓理論」の考え方に沿って、ごみの減少を通じて地域の変化を目に見える形で住民に示し、また、行政の強い決意を示すことで住民の協力を得ることを考えた。

さらに、西成区と大阪府だけでなく大阪府や大阪府警とも協力した不法投棄ごみ対策、通学路安全対策、薬物対策などの取り組みを、2014年

度から5カ年に集中実施することになった。こうしてごみと薬物という二つの問題の解決を突破口に、西成区長をリーダーに、大阪市の関係局長をメンバーとし、府、市、府警も連携する体制をつくった。予算については、大阪市では2013年度から5年間に人と予算を集中投入し、短期集中で問題解決を図ることになった(2013、2014年度予算計34・7億円)。また、大阪府と大阪府警も2014年度から2018年度の5年間で合計5億円の予算(大阪府警4・5億円、大阪府0・5億円)を投入し、集中的に取り組み。なお、行政だけが動いても、地元の協力がなければ成果は出にくく、また持続しない。そこで、地元住民や関係者が主体となるエリアマネジメント協議会を設置し、官民協働で施策を展開することにした。

西成、そしてあいりん地区の再生というテーマは、大阪ではある種のタブー問題として、諦めの目をもって見られてきたところがある。しかし、維新改革ではそうであるが故に、この問題を放置せず、かえって直視した。その結果、大阪市と区役所だけでなく、府庁、府警も加わり、一丸となつて取り組む体制ができた。その意味で西成特区構想とは、実は維新改革を象徴する事例の一つといつてよい。

以上が「社会政策のイノベーション」の概要である。次号ではさらに教育改革について集中的に紹介する。

地方版総合戦略策定で手引き

都道府県は市町村との連絡調整役に

政府は、人口減少克服や地方創生に向けた今後5カ年の「地方版総合戦略」を都道府県や市町村が策定するための手引きを作成した。雇用の創出や、結婚・出産・子育てに関する若者の希望実現といった政策分野ごとに5年後の数値目標を設定。都道府県は小規模市町村への支援など、戦略づくりに当たり、市町村との連絡調整役が期待されると記した。

地方版総合戦略は、政府が昨年末に閣議決定した国の総合戦略を勘案し、全ての都道府県と市町村が2015年度末までに策定する。手引きは、幅広い年齢層の住民や、企業、大学、金融機関、労働団体、メディアといった、地域の関係者が参加した推進組織で戦略づくりを進めるよう求めた。

戦略の柱となる政策分野としては、①仕事づくり②人の流れ③結婚・出産・子育て④まちづくり——を想定。例えば、「新たな人の流れをつくる」といったテーマの場合、5年間の転入者数の増加や転出者数の減少などを数値目標として定める。

各政策分野の下での具体的な施策についても、効果の事後検証ができるよう評価指標を

設定する。例えば、県の移住相談センターに相談員を配置するなら、センターを通じた5年間の移住者数などを盛り込む。

戦略づくりにおいて、都道府県は市町村との連絡調整の役割が期待されるとして、「市町村支援総合窓口」の設置や市町村への支援員の派遣などの取り組みを例示。都道府県と市町村の連絡調整の場を設けるなど、それぞれの戦略の目標や施策の方向性で食い違いが生じないように、調整を呼び掛けた。

政策効果の検証や検証結果を踏まえた戦略の見直しといった「PDCA(Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善))サイクル」の実行を各自自治体に求めたほか、戦略づくりや効果検証の各段階において地方議会でも十分な審議が行われることが重要だと強調した。

また、地方版総合戦略に定める数値目標などの前提として、各自自治体が策定する「地方人口ビジョン」の手引きもまとめた。60年の人口1億人維持に向けた国の長期ビジョンを勘案し、人口動向などを分析。国が提供するデータのほか、結婚や出産、移住などに関する自治体が独自に実施する調査の結果などを踏まえ、人口の将来展望を打ち出すことなどを説明した。