

# 社会保障分野におけるマイナンバーの適用に向けた考察

2015.8.22

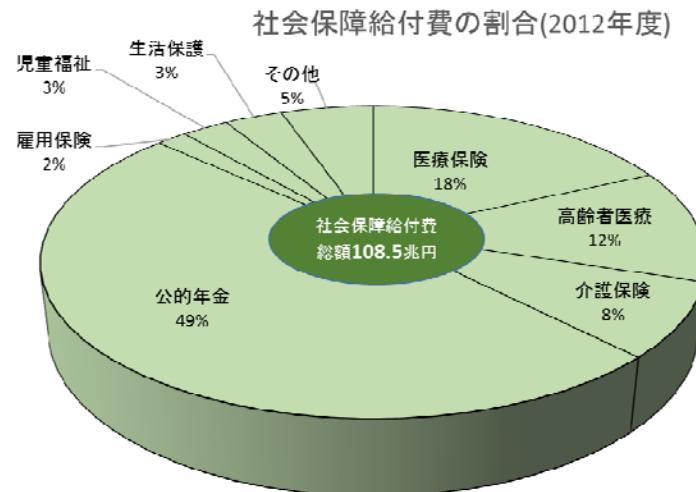
NPO法人EABuS 仙波大輔

# 日本の社会保障の概要

## 主要な社会保障制度の状況

主な制度	主務機関	財源	給付方法	給付額決定	他制度との関連	対象者数(千人)	給付総額(10億円)
医療保険	各医療保険者	拠出+公費	現物	レセプト審査	小	111,816	19,551
高齢者医療	広域連合	拠出+公費	現物	レセプト審査	小	14,905	12,655
介護保険	市区町村	拠出+公費	現物	請求書審査	小	5,611	8,313
公的年金	日本年金機構	拠出+公費	現金	請求裁定	小	69,635	52,911
雇用保険	公共職業安定所	拠出+公費	現金	離職票審査	小	39,014	1,895
児童福祉 <sup>※1</sup>	地方公共団体	公費	現金	定額	小	11,808	2,928
生活保護	地方公共団体	公費	現金現物	級地別基準額 収入認定額等	大	1,526	3,603

※1 児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当等



出典:日本の統計「社会保障」 <http://www.stat.go.jp/data/nihon/pdf/n152000000.pdf>

# 社会保障におけるマイナンバーのユースケースとしての生活保護制度

- 国民に最低限度の生活を保障するセーフティネット
  - 無差別、平等
  - 健康で文化的な生活水準
- 他法・他施策および扶養義務優先
  - 利用し得る全ての資産、能力の活用
  - 資産および収入の申告・調査
  - 扶養義務所為の調査および扶養意思の確認
- 生活維持向上に努める被保護者の義務
  - 健康、生計の管理
  - 自立更生に向けた努力
  - 能力に応じた勤労
  - 実施機関の指導・指示にしたがう義務

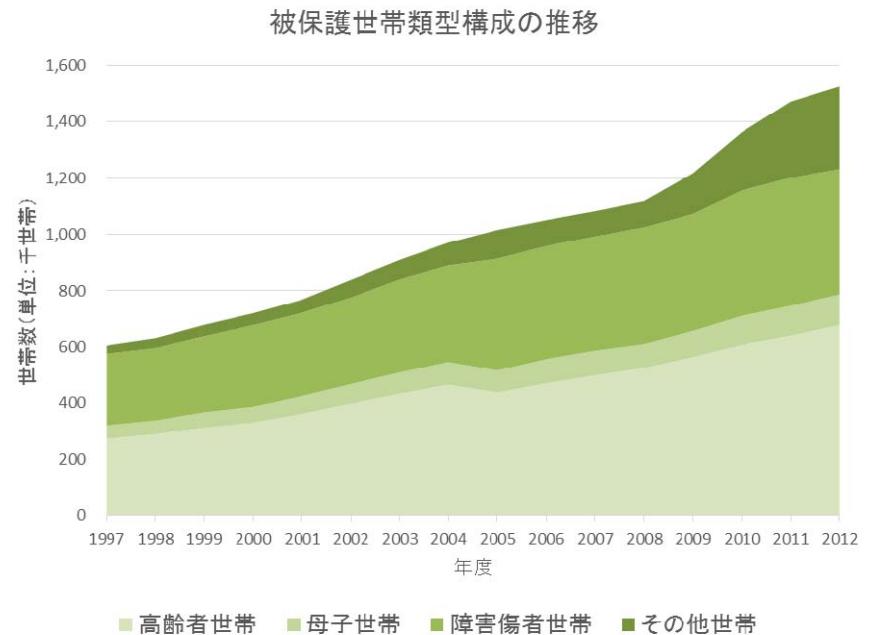


官民の複数関連機関との連携が必要  
マイナンバーによる情報連携・共有が効果的

# 生活保護・被保護者の状況

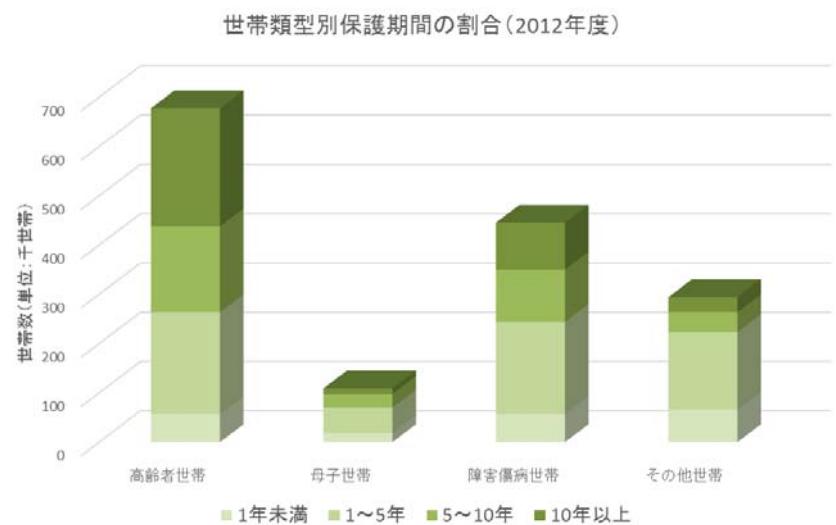
## ● 被保護者は過去15年間恒常に増加傾向

- 被保護者は約220万人、160万世帯(2012年度)
- 過去15年の非保護世帯の年間平均増加率は約6%
- 高齢者世帯が全非保護世帯の各45%を占め、過去15年間ほぼ一定
- 稼働年齢層の多い「その他世帯」の年間平均増加率は16.5%で、全体の増加率を大きく上回っている
- この増加傾向が続くと10年後には「その他世帯」の占める割合が高齢者世帯を上回る可能性がある



## ● 全被保護世帯の45%の保護期間は5年以上

- 高齢者世帯では保護期間が5年以上の世帯は60%強であり、全体の保護期間長期化の要因となっている
- 「その他世帯」においても保護期間10年以上の非保護世帯が10%強を占めている
- 保護廃止事由の割合では死亡・失踪が42%で最多、特に高齢者世帯では67%を占める
- 就労等による収入増は全体で17%弱、稼働年齢層の多いその他世帯および母子世帯でも37%にとどまる

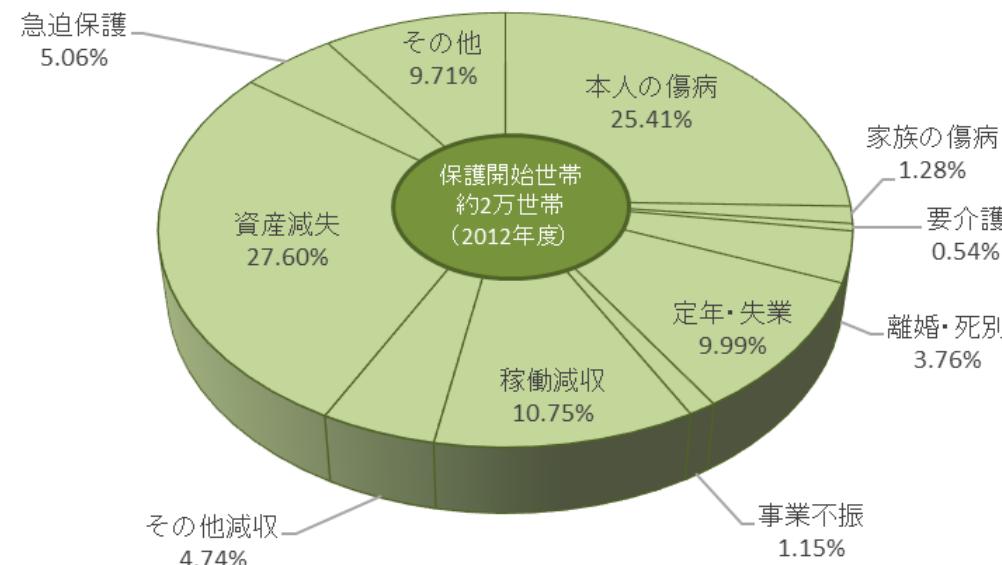


出典:社会保障統計年鑑・生活保護公的統計2014年(国立社会保障・人口問題研究所)  
<http://www.ipss.go.jp/s-info/seiho/seiho.asp>

## 被保護世帯の類型

- 現行の被保護世帯類型
  - ア.【高齢者世帯】男女ともに65歳以上の者のみ、もしくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯
  - イ.【母子世帯】現に配偶者がいない65歳未満の女子と18歳未満のその子のみで構成されている世帯
  - ウ.【障害者・傷病者世帯】世帯主が障害、知的障害等の心身の障害のため働けない者である等の世帯
  - エ.【その他世帯】上記アからウのいずれにも該当しない世帯
- 高齢者世帯担当CWを設けている福祉事務所(大阪市等)もあるが、世帯類型別に個別の保護方針を策定し実施している例は少ない
- 保護開始事由や面談記録等から世帯類型を見直し細分化し、標準化した類型別保護計画や実施のガイドラインが望まれる

保護開始事由の割合(2012年度)

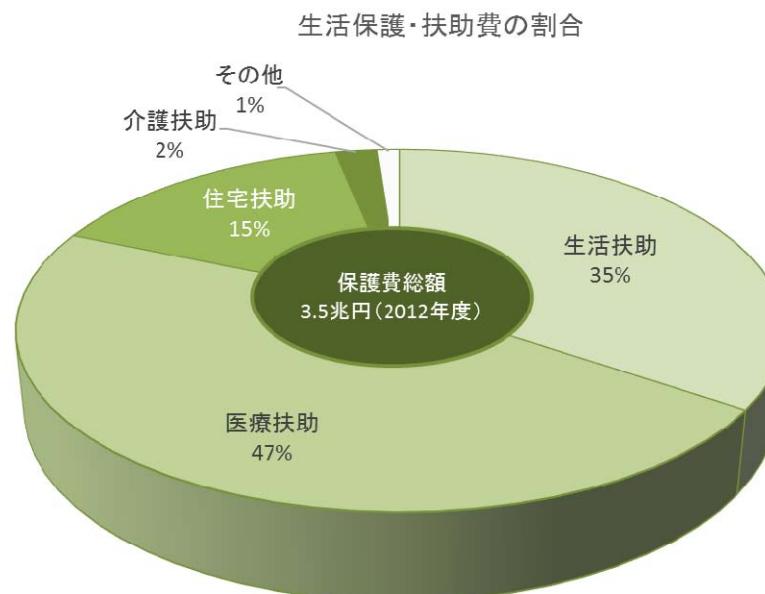


出典:社会保障統計年鑑・生活保護公的統計2014年(国立社会保障・人口問題研究所)  
<http://www.ipss.go.jp/s-info/seiho/seiho.asp>

## 生活保護扶助の種類と給付額の状況

扶助	給付方法	扶助費支弁対象	備 考
生活扶助	現金	日常生活の経常的費用	
医療扶助	現物	傷病等の治療費、薬剤費	指定医療機関での受診
住宅扶助	現金・現物	家賃、間代等	公営住宅等は代理納付
教育扶助	現金	義務教育に要する費用	学校長への直接交付
介護扶助	現物	介護保険料および自己負担分	保険料は介護保険者への代理納付
出産扶助	現金	分娩費用、衛生用品代	
生業扶助	現金	自営業資金、職業訓練費	
葬祭扶助	現金	被保護者死亡による埋葬等費用	

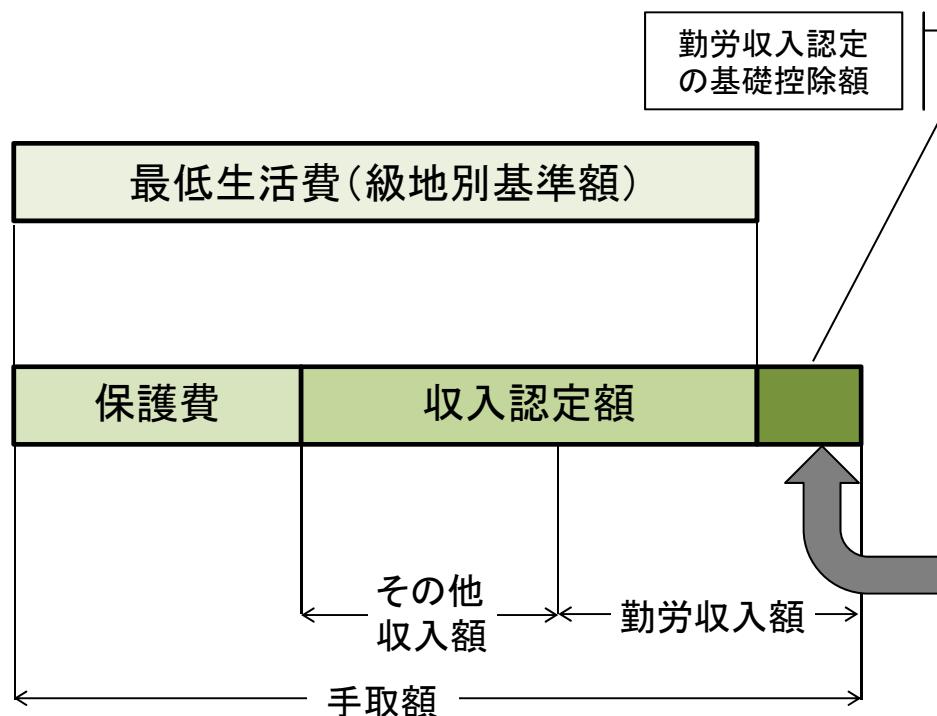
- 2012年度の生活保護費給付総額は3.5兆円、その4半数近くを医療扶助費が占める
- 医療扶助増大の一因として統合失調症等の長期治療を要する神経等障害が約50%を占めることや短期頻回転院等が挙げられている
- 2000年に新設された介護扶助の年間平均増加率は12%で全体増加率の2倍以上あり、このまま増加すると10年後には医療扶助と同等の割合を占めると推計することもできる



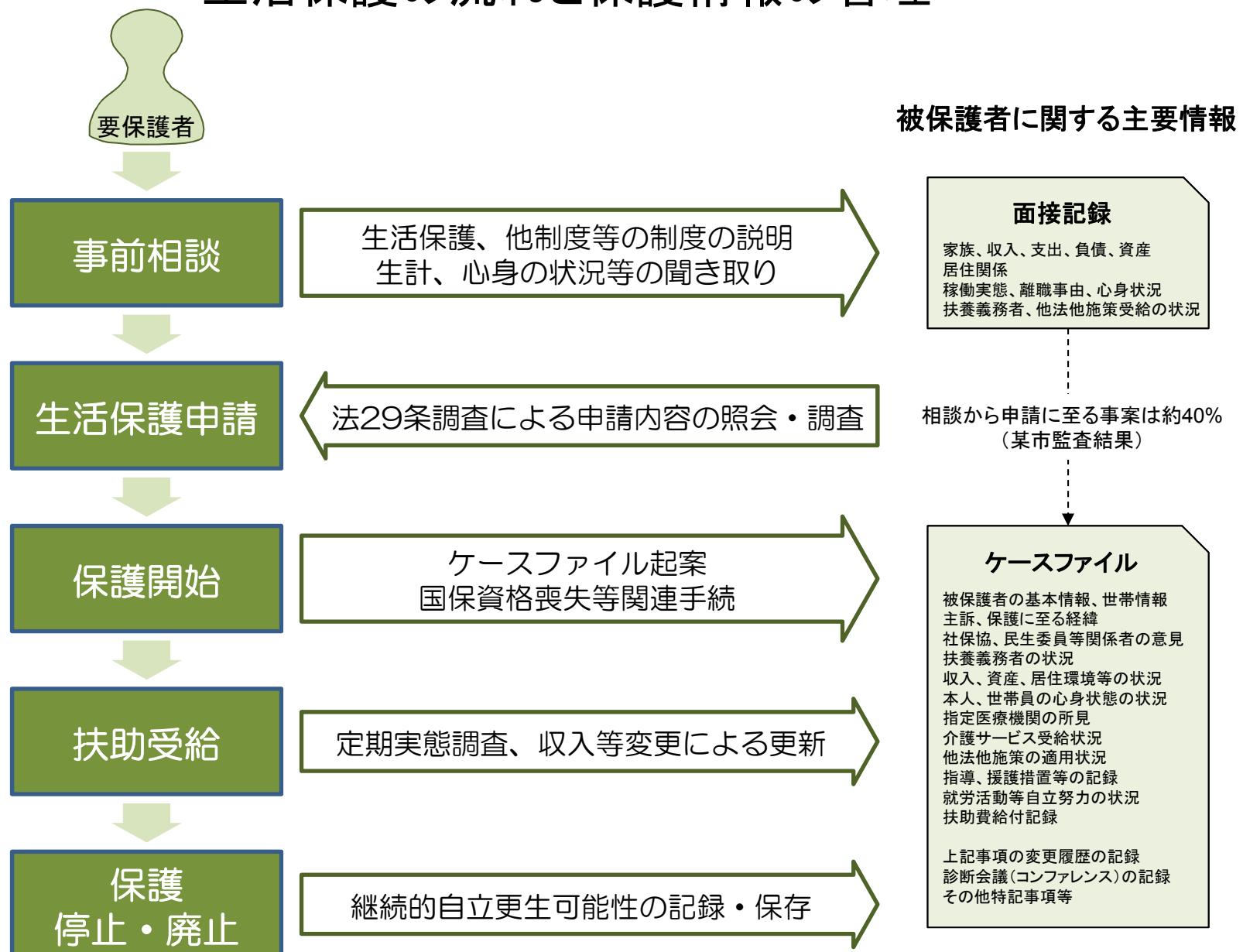
出典:国立社会保障・人口問題研究所「扶助別保護費年次推移」  
<http://www.ipss.go.jp/s-info/seiho/seiho.asp>

## 生活保護給付額の算定

- 生活保護費は地域(級地)別に定められた基準値に準拠して算定
- 年金、勤労等の収入認定額がある場合、差し引かれて保護費として給付
- 勤労収入は勤労奨励のために基礎控除額を差し引いて認定
- 基礎控除は勤労収入額に応じて微増



# 生活保護の流れと保護情報の管理



# 主な保護要件の調査とマイナンバー法

	調査する情報	調査先機関	調査の目的	マイナンバー法別表2	調査上の留意点
行政機関	住民票	居住地市町村	実在性確認	法19条の6	居住地不定、住民票未届等の場合
	戸籍(要保護者、扶養義務者)	本籍地市町村	扶養義務確認	検討中	扶養義務者の本籍地特定
	固定資産税課税	物件所在地市町村	資産調査	該当	物件所在地の特定
	相続税、贈与税課税	所管税務署	資産調査		
	自動車保有	陸運事務所	資産調査	検討中	
	住民税課税	1/1居住地市町村	収入認定	該当	収入の現況は確認不能
	公費医療給付(感染症法等)	都道府県	収入認定		
	公的年金給付	年金事務所	収入認定	該当	年金手帳等の証憑資料紛失等の場合
	福祉資金等貸付	居住地地方公共団体	収入認定	該当	
	児童扶養手当等給付	居住地地方公共団体	収入認定	該当	
	中国残留邦人支度金等給付	都道府県	収入認定	該当	
	原爆被爆者援護手当給付	都道府県、広島市、長崎市	収入認定	該当	
	医療保険被保険者資格、給付	医療保険者	資格確認等	該当	
	雇用保険給付	公共職業安定所	収入認定	該当	
民間所業者等	労災保険給付	労働基準監督署	収入認定	該当	
	預貯金口座残高	金融機関	資産調査	検討中	調査対象金融機関の特定
	生命保険等加入状況	生命保険会社等	資産調査		調査対象保険会社の特定
	有価証券等保有状況	証券・信託会社	資産調査		調査対象証券会社等の特定
	給与等支払状況	(元)雇用者	収入認定		
	不動産賃貸契約	不動産業者	家賃等確認		
消費者金融等借入状況		消費者金融業者等	負債、過払等確認		多重債務等の債権者整理

# 保護要件調査に関する課題

## ① 調査に関する労力・経費の削減

- 申請から保護可否の決定までの法定期間は14日(特例として30日)以内 (生活保護法24条5項)
- 1件の申請に必要な調査件数は全国平均23件 (2005年厚労省資料※1)
- 特に預貯金口座等の資産調査、扶養義務者調査は独特の困難さが伴う
  - 預貯金口座に関する調査: 1申請当たり金融機関等平均調査回数は30回、全申請に対する調査率は14%(市監査資料)
  - 扶養義務意志調査: 扶養義務者から支援金100円を得るための調査費用は2,300円、調査率40%(総務省行政評価局監査資料)

## ② 調査先機関特定の一元化

- 要保護者の記憶の曖昧さや忘失等によって調査先機関を一意に特定できないケースがある
  - DVからの緊急避難等のため、住民票の届なしに住所異動
  - 本籍や戸籍筆頭者が不明
  - 放置した預貯金口座の忘失
  - 所有する不動産の所在地(地番)が不明あるいは忘失
- 銀行預金口座の資産調査は2012年から金融機関支店に対する個別調査から本店一括調査が可能になった※2
- 戸籍や不動産登記についても本籍地市町村や不動産所在地を特定せずに戸籍調査が可能な仕組みが望ましい

## ③ マイナンバー導入による調査効率化の更なる推進

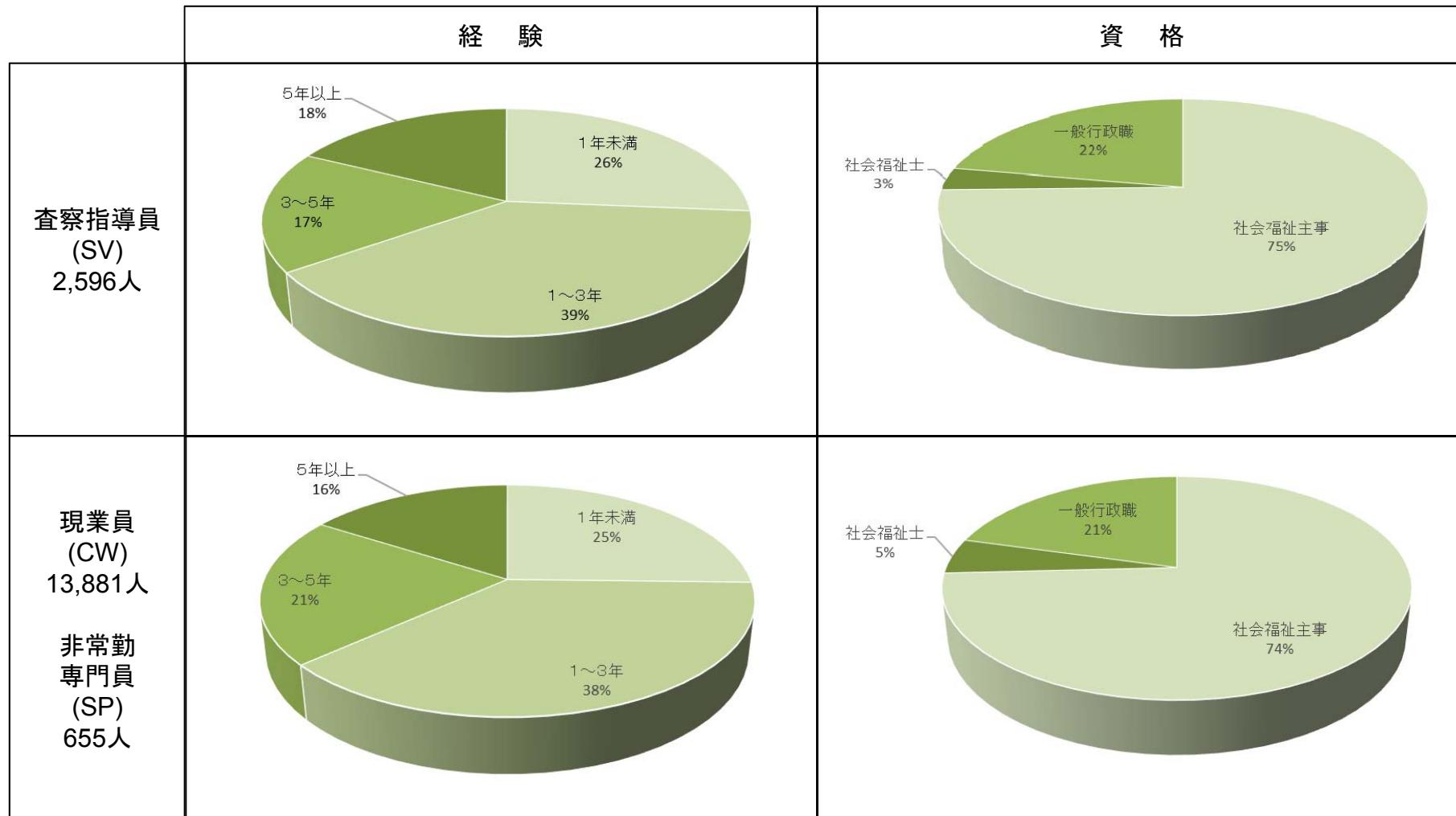
- マイナンバー導入によって効率化が可能となる主要な調査は公的年金や地方税等12項目(マイナンバー法別表2項番26)
- 預貯金口座や戸籍等についてもマイナンバーの導入が検討されており、実現すればこれ等の調査の効率化も可能
  - 預貯金口座に関する資産調査:マイナンバーの利用によってより効率化を図ることができるが、マイナンバーの適用を任意とする場合はその効果は限定的。
  - 扶養義務者特定のための戸籍調査:要保護者のマイナンバーで戸籍を特定するためには、戸籍の身分事項単位で検索できること、扶養義務者の転籍先戸籍を扶養義務者のマイナンバーで検索できること等、戸籍を個人別単位でトレースする機能が望ましい

※1 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

※2 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002bwu1-att/pdf.pdf>

## 福祉事務所の体制

- 経験3年未満のSV、CWが60%強、一般行政職として生活保護事務を担当するケースが20%近くある。
- CW1人当たり被保護世帯数=115世帯(厚労省基準は80世帯)
- 就労支援専門員の配置は全国で577人(市部中心)
- 業務の外部委託 就労支援:133事務所(約10%)、レセプト点検:730事務所(約59%)



資料:平成21年 福祉事務所現況調査の概要 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>

## 生活保護の専門員の役割り

専門員	主な役割	資格、経験等
資産調査	預貯金、土地家屋等の保有状況調査	行政書士、税理士、社労士等
年金調査	年金受給資格調査、請求手続支援	年金機構OB等
相談支援	事前相談等の被保護者聴き取り支援	警察OB、企業人事担当OB等
債務整理	多重債務、過払い請求相談支援	金融機関OB、消費者センターOB等
就労支援	就職活動、職業訓練等支援	公共職業安定所OB等
自立支援	心身の健康管理、療養支援	看護士、保健士等
心療指導	精神疾患、ニート等の支援	精神保健福祉士
嘱託医	指定医療機関との連携、診療の妥当性評価	医師
介護支援	介護認定手続支援、要介護者支援	介護保険OB、地域包括支援センターOB

専門員の身分は地方公共団体の嘱託(地方公務員法3条3項の特別職)で、非常勤が多い  
専門員の配置や役割は福祉事務所によって異なる

- 貴重な専門員の知見を福祉事務所間で共有する仕組みが望ましい
- 嘱託という形態の他に、外部民間団体等への委託による方法も考えられる

## 福祉事務所の課題

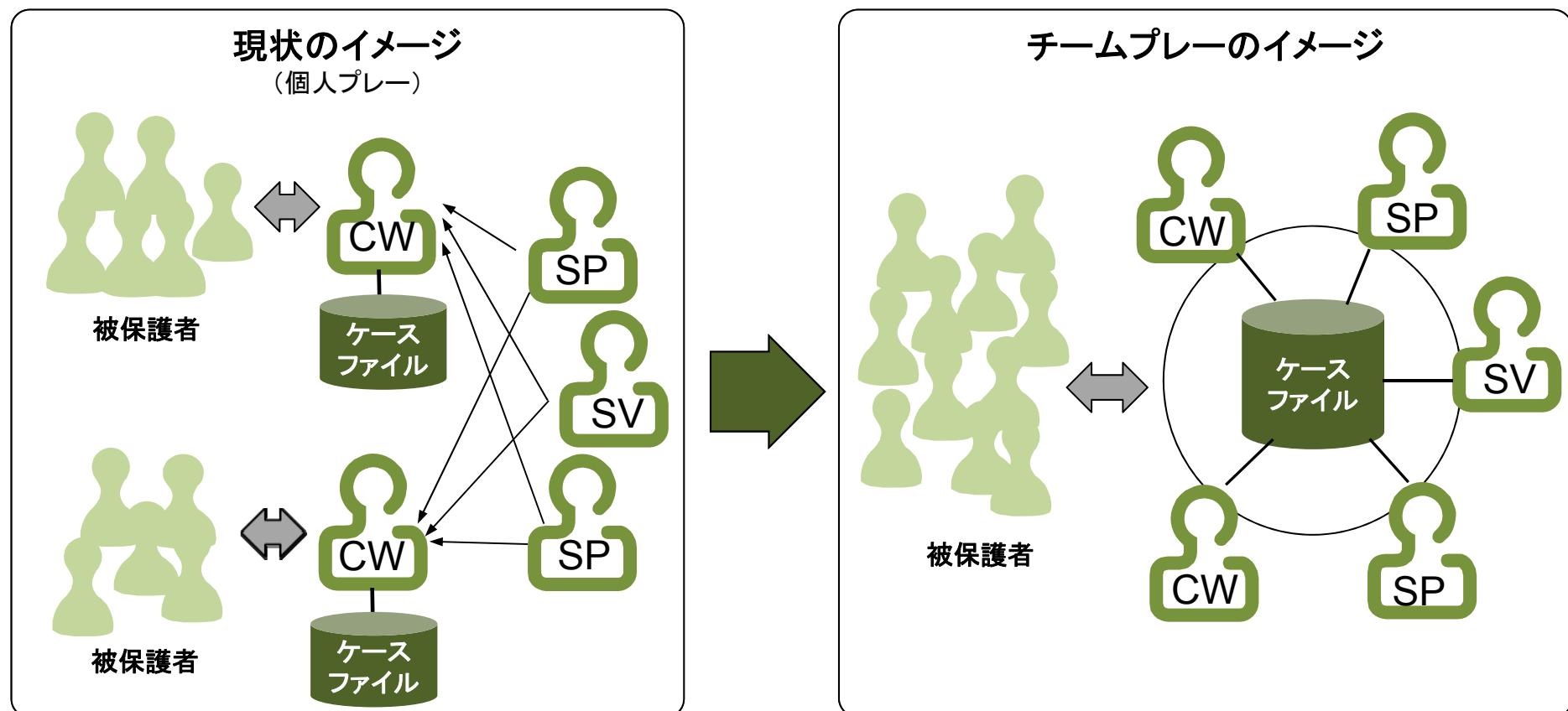
## CWの個人プレーからチームプレーへ

## 【現状】

- 多様な事案がCWに集中
- ケースファイルは担当CWが個別に管理
- CW個人の属人的判断に陥りやすい
- CWのバックアップや交替が困難

## 【チームプレー】

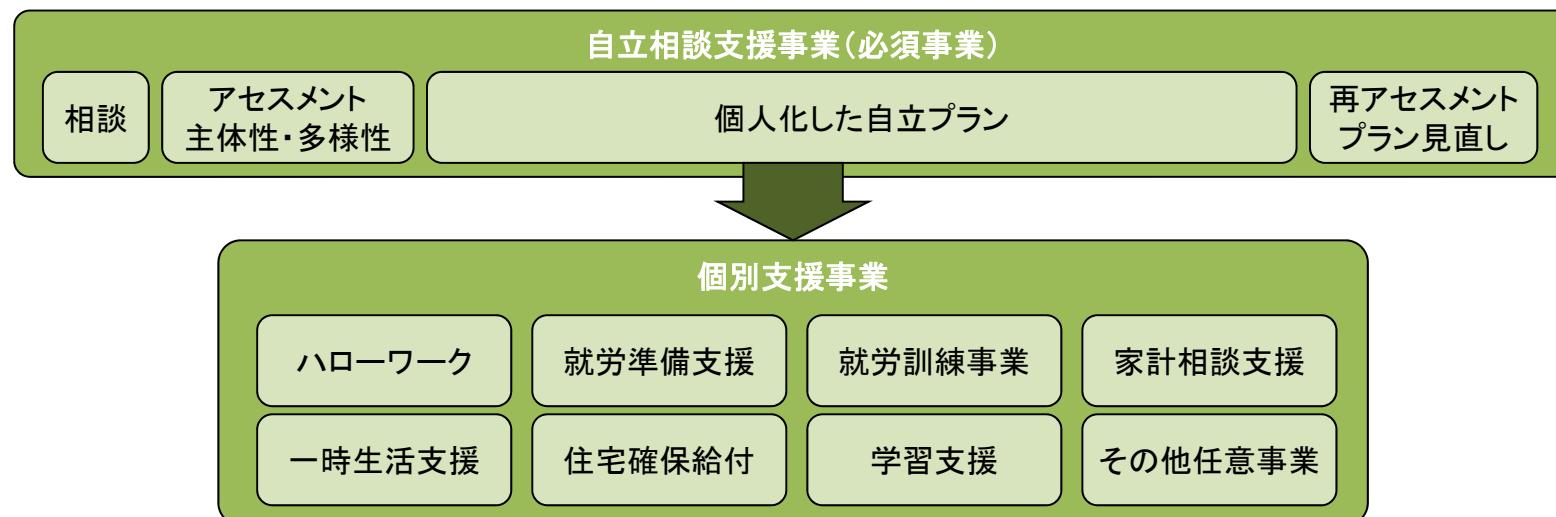
- 事案ごとに得意とするCWが担当
- ケースファイルをチームで共有
- 必要に応じてSPも後方支援から前線支援へ
- 新任CWのOJT



CW:現業員、SV:査察指導員、SP:専門員

## 生活困窮者自立支援制度

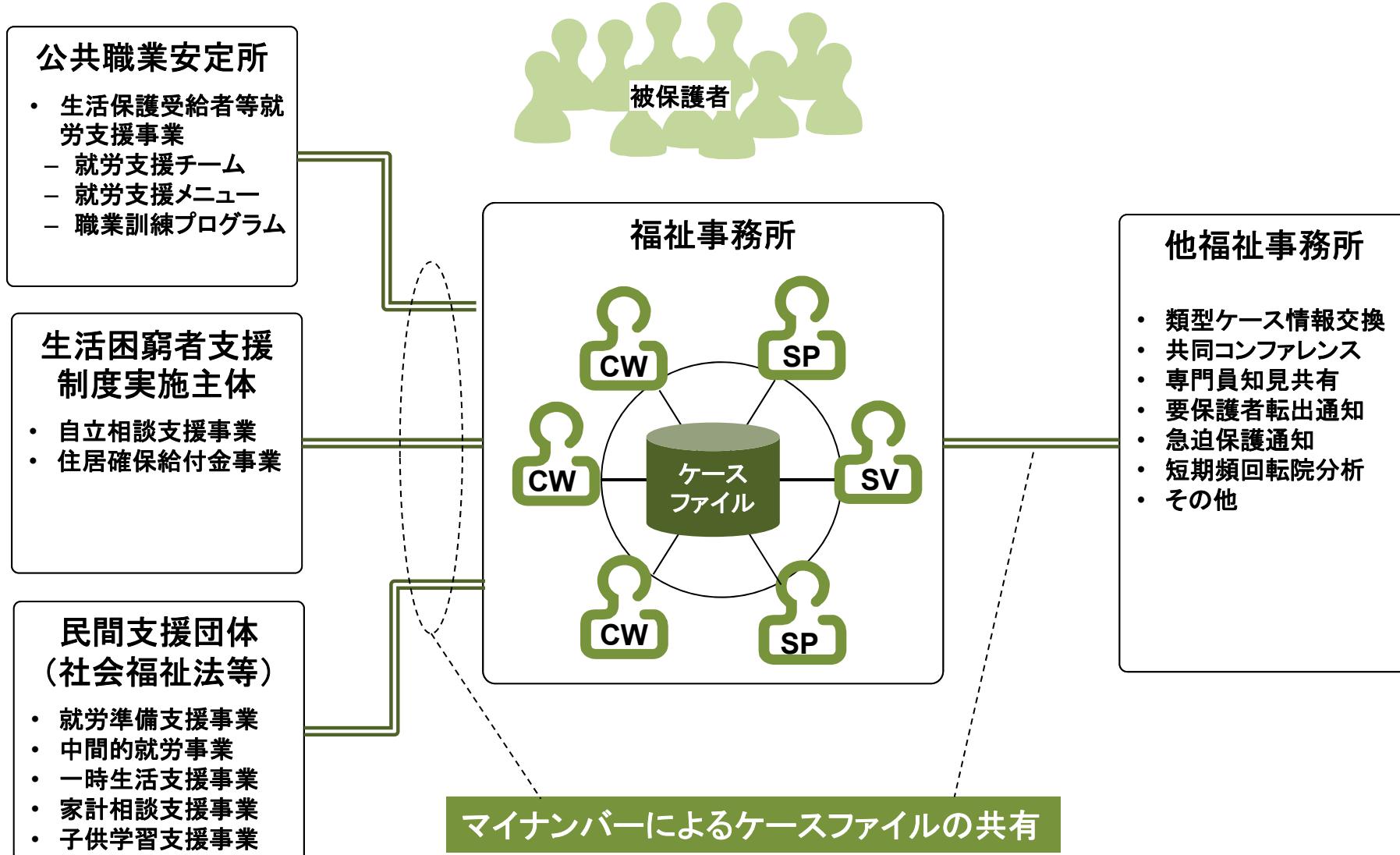
- 生活保護受給に至る前段階で、生活困窮者の自立を支援する新制度として2015年4月より施行
- 生活保護制度が現金・現物扶助中心であるのに対し、新制度では生活困窮者に寄り添う人的支援が中心
- 新制度の実施主体は福祉事務所設置自治体で、外部委託を含め地域の状況に応じた対応が可能
- 新制度の中核は自立相談支援事業であり、生活困窮者個別のニーズに応じた個人化された有期の自立プランを策定、そのマイルストーンに沿って達成度を評価
- 新制度で実施される事業
  - 自立相談支援事業:困窮者のアセスメントにより個々人の状態にあった支援計画を作成し、自立のPDCAサイクルを支援
  - 住居確保給付金給付:・離職により住宅を失った所得等が一定水準以下の困窮者に対して、有期で家賃相当額を支給
  - 就労準備支援事業:一般就労に従事する準備として、社会的自立等の基礎能力の形成を最長1年間で支援
  - 就労訓練事業:中間的就労として民間事業所での軽作業や作業の手伝い等により就労の訓練
  - 一時生活支援事業:3ヶ月を限度として宿泊場所の供与や衣食の供与
  - 家計相談支援事業:多重債務等の問題のある者に対して家計収支等に関する課題の評価・分析を支援
  - 子どもに対する学習支援事業:貧困の連鎖を断ち切るために困窮者の子どもの学習を支援



出典:新しい生活困窮者自立支援制度について(厚生労働省)  
[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf)

相談窓口の一本化や各支援事業の併用等、生活保護制度との密接な連携が望ましい

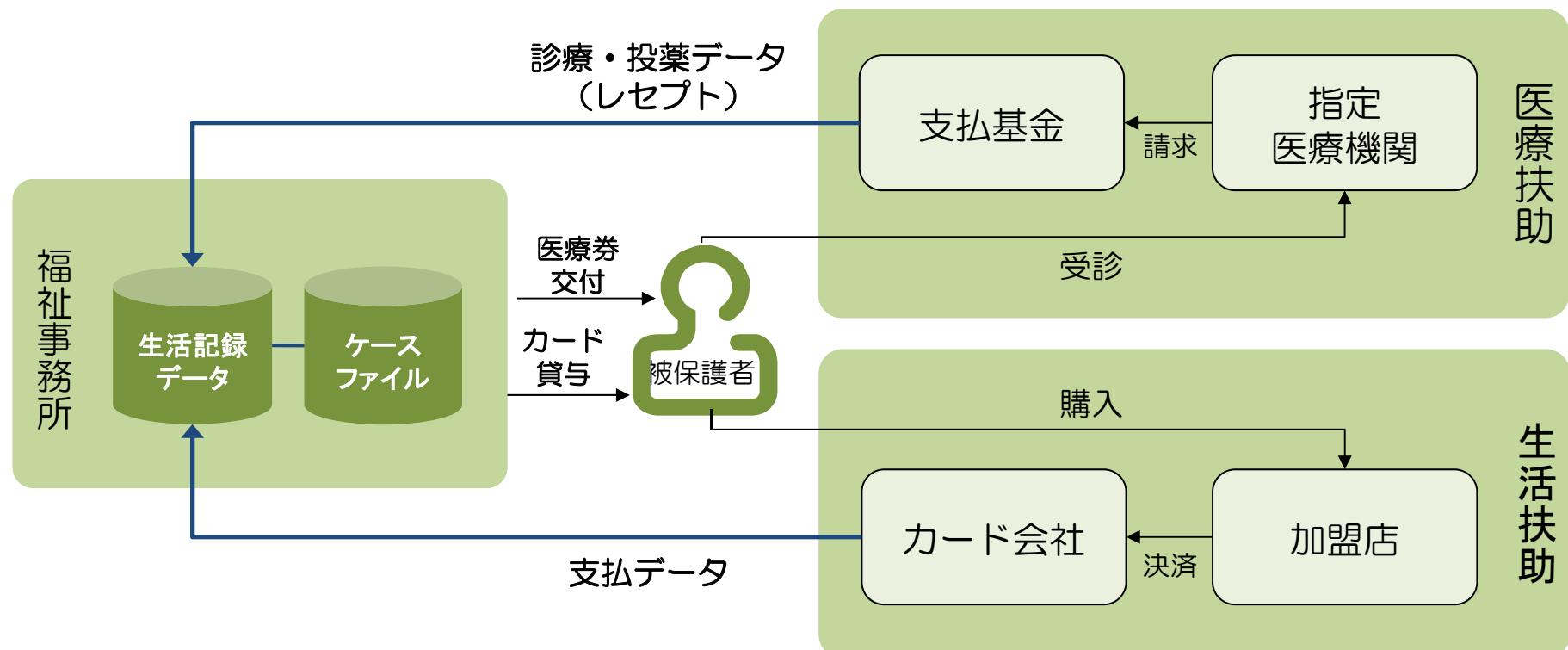
## 福祉事務所間および外部機関との連携・情報共有



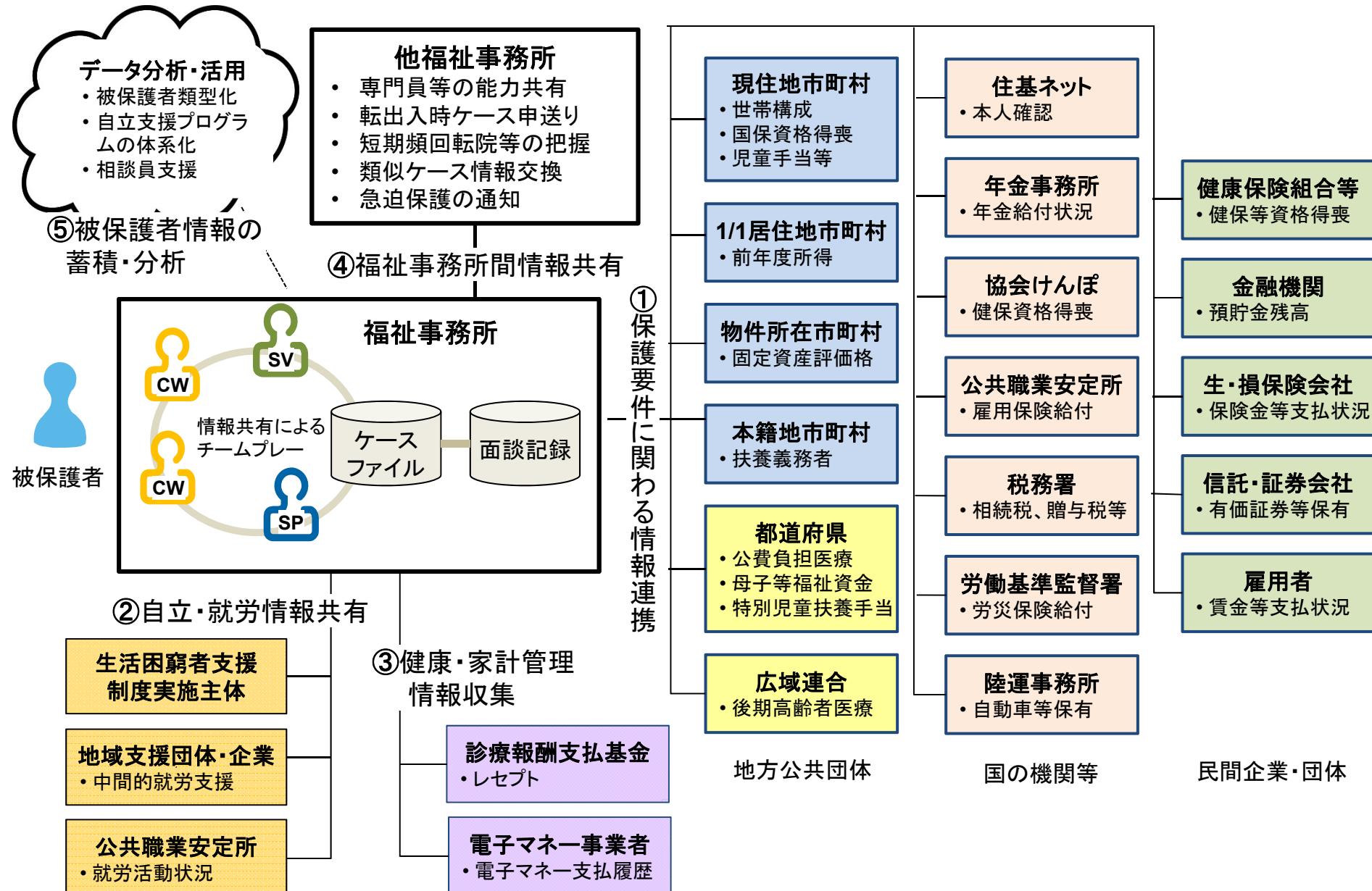
## 生活保護費給付のPDCA

- 生活保護費は各扶助の目的を達成するために給付され、その達成度を評価するためのPDCAサイクルが必要
- 特に、保護費の大きな部分を占める医療扶助と生活扶助が焦点
  - 医療扶助: 嘱託医や心療指導専門員等によるレセプトデータの分析による被保護者的心身保険状態の評価と指導
  - 生活扶助: 法60条により義務付けられる被保護者の家計管理データの分析による生計状態の評価と指導

- 生活扶助の消費記録は被保護者の家計管理によるが、その補助手段として電磁的に支払記録が得られる電子マネーによる給付が考えられ、そのイメージは下図のとおり
- 2015年5月より大阪市では希望者に対して電子マネー給付のモデル事業が行われている



## 生活保護制度 マイナンバーによる情報連携・情報共有のイメージ（1）



## 生活保護制度 マイナンバーによる情報連携・情報共有のイメージ (2)

### ① 保護要件に関する情報連携

生活保護制度を適正かつ公平に運用するための保護要件に関する基本的情報を官民の関係機関・団体と連携・照会する。保護開始時や変更時におけるケースワーカーの照会・調査に要する膨大な労力と時間を軽減できる。

### ② 自立・就労情報共有

被保護者の自立更生のために、生活困窮者支援制度実施主体や公共職業安定所、職業訓練施設等とケースファイルを共有し就労支援事業活用プログラムを効果的に実施する。また、地域の就労支援団体や事業者等との情報共有によりインターンシップや中間的就労の実効性を高める。

### ③ 健康・家計管理情報収集

自立更生の基本である被保護者の健康維持・疾病予防と規律ある生活のための適正な家計管理指導の客観的基本データであるレセプトと家計管理データ(電子マネー利用明細等)を電磁的に収集・分析し指導の効果を高める。

### ④ 福祉事務所間情報共有

福祉事務所間での各分野の専門員の貴重な知見の共有や情報交換のためにケースファイル、面接記録等の被保護者情報を福祉事務所間で共有する。また、被保護者転出や急迫保護等に関するケースファイル等の被保護者情報を共有する。

### ⑤ 被保護者情報の蓄積と分析

効果的な生活保護制度運用のために、実態に即したケース類型化による保護実施ガイドラインや個人化した支援指導プログラムの策定等のためにケースファイルや面談記録を匿名化して蓄積・分析する。

## 提 言

### 1. マイナンバーによる関係機関・団体への保護要件調査範囲の更なる拡大

#### 【提言】

マイナンバー法別表2項番26で定める特定個人情報に加えて、現在検討されている預貯金口座、戸籍等の情報も含め、生活保護法29条および別表1で定める情報についてマイナンバーによる調査を可能にする。また、調査先機関が特定できず複数組織となる場合、調査窓口の一本化が望ましい。

#### 【効果】

要保護者は保護申請から決定までの期間が短縮されると共に、より公正な保護を受けることができる。

福祉事務所は調査のワークフローと経費を削減できると共に、より正確な調査結果を得られる。

### 2. 福祉事務所のチームプレーおよび福祉事務所間、官民関係機関、支援団体等との協業の実現

#### 【提言】

ケースファイルや面接記録等被保護者に関する情報を標準化して、マイナンバーによる情報共有基盤を構築し、福祉事務所内のケースワーカー、査察指導員および各分野の専門員で共有しチームプレーを可能にする。また、福祉事務所間や生活困窮者自立支援制度実施主体および支援団体等で被保護者情報を共有し、連携した自立支援活動を提供する。

#### 【効果】

被保護者は多様な専門的な知見により個人の事情に寄り添った効果的な支援指導を受けられる。

ケースワーカーは多様化する担当被保護者の問題を個人で抱え込みず、支援チーム全体で解決策を提供できる。

### 3. ケースファイルや面接記録等被保護者情報の生活保護施策等への活用

#### 【提言】

要保護者の面接記録や被保護者のケースファイルの情報は生活困窮実態を把握し、より実態に即した生活保護施策策定の基礎情報としても貴重であり、その利活用を図る。例えば、多様化する要保護者の抱える問題をケースファイルや面接記録から分析し、より詳細に類型化された支援プログラムのガイドラインを策定することが考えられる。

#### 【効果】

被保護者は類型化された支援プログラムにより自分の抱える問題をより客観的に整理し、自立への自発的努力につながる。

主管行政機関は生活保護および生活困窮者自立支援制度関連の体制と財政の全体最適化につながる。

## 提 言

### 4. 自立就労の具体的インセンティブの導入

#### 【提言】

現行の生活保護制度では勤労収入に対する収入認定控除が就労インセンティブとされているが、必ずしも勤労の成果が実感できる程度の額とはいえない。就労インセンティブとなり得る手取り額についてはケースファイル等のデータを分析し、その結果を反映した給付額算定や給付の方法を採用する。

#### 【効果】

被保護者は勤労努力に応じた手取り収入増が具体的な就労インセンティブとなる。

### 5. 被保護者等に関する就業支援・職業斡旋体制の一本化

#### 【提言】

生活保護被保護者の就業支援のゴールである職業斡旋はその職掌を持つハローワーク等に委ねられる。しかし、被保護者の就業努力や技能・能力の実態を把握して適切な職業を斡旋するためには、職業訓練や就業支援から就職斡旋までを一体的に対応するために、福祉事務所および生活困窮者自立支援主体に職業斡旋の職掌を加える。

#### 【効果】

被保護者は自分の技能、能力あるいは希望に対する客観的評価によった職業の斡旋を受けることができる。

福祉事務所およびハローワークは職業訓練や就労支援の段階から被保護者等に適した職業斡旋の目標をたてられる。