

生活保護の現状と課題

— より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて —

厚生労働委員会調査室 ないとう しゅんすけ
内藤 俊介

1. はじめに

生活保護制度は、生活に困窮する者に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的とした制度である。生活保護受給者数は、平成24年3月時点で210万8,096人であり、現行制度が制定された昭和25年以来の過去最高を9か月連続で更新している。稼働世帯を多く含むと思われる「その他の世帯¹」は、平成22年度は約22.7万世帯と10年前の平成12年度の約5.5万世帯から4倍強の増加となっている。特に最近の伸び率は大きく、対前年度伸び率は、平成21年度は41.5%、平成22年度は32.2%となっている²。生活保護費負担金（事業費ベース）は年々伸び続け、平成24年度当初予算ベースで約3兆7千億円となっている。一方で、明らかになった不正受給も近年増加傾向にあり、平成22年度においては、約2.5万件、金額にして約128億円となっている。

上記の事態を受け、近年、生活保護制度の見直しの機運が高まっており、政府、各政党、地方自治体等が活発に議論を行っている。

新たな見直しの議論の前提として、生活保護制度の概要、今までの動向、現状等を俯瞰することは重要である。こういった現状を踏まえ、本稿では、生活保護について幅広く紹介することにより、今後の生活保護の議論に資するものとした。

本稿の構成は、以下のとおりである。続く第2節においては、制度の現状を理解するため、生活保護制度の沿革、概要を説明する。第3節においては、被保護世帯数、被保護人員、給付額等の現状と課題を説明する。そして、第4節においては、生活保護制度が直面している課題及びその見直しの動向について説明し、第5節において論稿を締めくくることとする。

2. 生活保護制度

(1) 沿革

戦前の一般的公的扶助法としては救護法が存在していたが、他に軍事扶助法等の特別法があったため、救護法による救済人員は極めて少なかった³。

終戦後、戦災、引揚、離職等により公的扶助を必要とする者が急激に増加したが、分散

¹ 「その他の世帯」とは、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯及び傷病者世帯以外の世帯をいう。

² 平成18年度2.4%、平成19年度1.3%、平成20年度9.2%

³ 厚生省社会局保護課『生活保護三十年史』（社会福祉調査会 昭和56年）405頁によると、昭和20年における公的扶助による救済人員は、戦時災害保護法約597万7千人、軍事扶助法約297万9千人、医療保護法約19万3千人、救護法約9万3千人、母子保護法約8万5千人である。

化された救護制度では非能率的であり、適切な措置を講じることができなかった⁴。

そこで、政府は昭和 20 年 12 月、生活困窮者に対する随時的応急的な対応として、「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、翌年 4 月から実施した。また、各種救済法規を根本的に改正するため、生活保護法（以下「旧生活保護法」という。）を昭和 21 年 9 月に制定、翌 10 月に施行した。

旧生活保護法の特徴は、①軍事扶助法等の特別法を吸収した統一的な公的扶助法であること、②国家責任による要保護者の生活保護の原則が明文化されたこと、保護費は 8 割を国庫が負担すること、③保護対象について無差別平等原則を採用し、「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護」⁵することを明記したことにある。

しかし、無差別平等の原則をうたいつつ、素行不良者、怠惰者、扶養をなし得る扶養義務者を有し急迫した事情がない者は保護を認めない⁶のものであった。

昭和 24 年 9 月、社会保障制度審議会は「生活保護制度の改善強化に関する件」を政府に提出した。その内容は、①国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませる程度のものであること、②生活困窮者の保護請求権の明示及び不服申立てを法的に保障すること、③保護の欠格条項の明確化であった。

生活保護制度の改善強化については、一般情勢による要請に加え、上記勧告も踏まえ、昭和 23 年 3 月に現行生活保護法案が提出され、昭和 25 年 5 月に旧生活保護法は全面改正され、現在に至っている。

現行生活保護法の特徴は、生活保護制度を憲法第 25 条の生存権理念に基づく制度とし、国民は一定の要件を満たせば、保護を受ける権利を有するものとし、不服申立ての制度を設け、この権利の行使を担保したことにある。

生活保護基準の改定方式は、マーケットバスケット方式（昭和 23 年～35 年）⁷、エンゲル方式（昭和 36 年～39 年）⁸、格差縮小方式（昭和 40 年～58 年）⁹、水準均衡方式（昭和 59 年～現在）¹⁰と変遷し、現在に至っている。

生活保護基準体系の最近の主な改正は、介護扶助、老齢加算、母子加算に関するものである。介護扶助は、介護保険法の成立（平成 9 年 12 月）に伴い、介護扶助、介護施設入所者加算等が創設され、介護保険制度の施行と同時（平成 12 年 4 月）に施行された。老齢加算は平成 16 年 4 月から段階的に減額され、平成 18 年 3 月末をもって廃止された。母子加算¹¹は、平成 17 年 4 月から順次適用範囲を縮小するなどを経て、平成 21 年 3 月末をもつ

⁴ 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会 昭和 50 年）11～13 頁

⁵ 旧生活保護法第 1 条

⁶ 旧生活保護法第 2 条。厚生省社会局保護課『生活保護三十年史』（社会福祉調査会 昭和 56 年）48～50 頁に詳しい。

⁷ 最低生活を営むのに必要な費用を積み上げて算定する方式

⁸ 生活費の中に占める飲食物費の割合により生活程度を判断するエンゲルの法則に基づき算定する方式

⁹ 一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民との格差を縮小させようとする方式

¹⁰ 当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえつつ、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式

¹¹ 一方の配偶者が欠ける状況にある者等が児童を養育しなければならない事に伴う特別な需要に対応してなす

て廃止された。その後、平成 21 年 8 月の総選挙の結果、政権交代があり、同年 12 月より母子加算は復活した。

国と地方の負担割合は、当初国が 10 分の 8 だったが、昭和 60 年度から、昭和 63 年度まで暫定的に 10 分の 7 に引き下げられた後、平成元年度に現在の 10 分の 7.5 で恒久化された。なお、平成 16 年 11 月の「三位一体の改革について」（政府・与党合意）を受け、平成 17 年 4 月に発足した「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」で、国は国費負担の引下げを、地方は現状維持を求め協議が行われたが、結論は出ず、国庫負担率は変更されなかった¹²。

生活保護からの脱却に向けた取組もなされてきた。平成 16 年 12 月の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書では、自立支援プログラムの導入が提言された。同報告書は、自立支援とは、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものであるとの考え方を提示した。

これを受け、厚生労働省より通知¹³が出され、そこで、「自立支援プログラム」とは、生活保護の実施機関が管内の生活保護受給者世帯全体の状況を把握した上で、生活保護受給者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順を定め、これに基づき個々の生活保護受給者に必要な支援を組織的に実施するものと定義され、その導入の推進が明記されたため、平成 17 年度より全国の自治体で取組が開始された。

平成 19 年 2 月に政府が策定した「成長力底上げ戦略」及び同年 12 月に厚生労働省が取りまとめた「福祉から雇用へ」推進 5 か年計画による福祉及び雇用の両面にわたる総合的な取組により、生活保護受給者に対する自立支援は更に推進された。

「福祉から雇用へ」推進 5 か年計画では、目標期間を平成 23 年度までの 5 年間と定めた。生活保護世帯については、平成 19 年度までに就労支援プログラムを全自治体で策定し、

れる加算。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、平成 16 年 12 月には母子加算の見直しを含む最終報告書が提出された。厚生労働大臣は、平成 17 年 4 月に段階的に母子加算を見直すことを決定した。

¹² 三位一体改革の経緯は以下のとおりである。平成 15 年 6 月に閣議決定された経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（いわゆる骨太 2003）において、平成 18 年度までの 3 年間でおおむね 4 兆円程度の国庫補助負担金の廃止・縮減が決定された。平成 15 年 12 月、三位一体改革に関する政府・与党協議会で、生活保護については、「地方団体関係者等と協議しつつ、検討を行い、その結果に基づいて平成 17 年度に実施する」こととされた。平成 16 年 10 月、生活保護費負担金の国庫負担割合について、4 分の 3 から 3 分の 2 又は 2 分の 1 に引き下げる厚生労働省対案が公表された。同年 11 月「三位一体の改革について」政府・与党合意において、生活保護費負担金等は、地方との協議機関を設置して検討を行い、平成 17 年度秋までに結論を得て、平成 18 年度から実施する旨、明記された。平成 17 年 12 月には、厚生労働大臣・知事会長・市長会長・内閣官房長官の確認書において、国は地方と合意した適正化方策について速やかに実施し、地方は生活保護の適正化に真摯に取り組むこと。その上で適正化の効果が上がらない場合は、国と地方は必要な改革について早急に検討実施することが確認された。

¹³ 「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」（社援発第 0331003 号、平 17.3.31）（厚生労働省社会・援護局長）。なお、課題及び実施状況等については、「生活保護に関する行政評価・監視—自立支援プログラムを中心として—の結果に基づく勧告に関する改善措置状況（2 回目のフォローアップ）の概要」（平 22.12.20）（総務省行政評価局）に詳しい。

当該プログラムの一環である生活保護受給者等就労支援事業¹⁴の支援対象者の就職率を平成 21 年度までに、60%に引き上げること等により、その就労を促進することを目標に定めた。推進方策としては、自立支援プログラムの導入を一層推進し、平成 19 年度には、全ての保護の実施自治体において就労支援プログラムを策定すること等と定めた。

特に厳しい雇用失業情勢の中で離職した生活保護受給者が、早期に就労の場を得ることができるように、ハローワーク等関係機関との連携を図りつつ積極的に自立支援の取組が進められている¹⁵。

(2) 生活保護の概要

申請に当たっては、都道府県、市等が設置する福祉事務所が窓口となる。通常、申請の前に相談が行われ、生活保護制度の説明、生活福祉資金、障害者施策等各種の社会保障施策活用の可否が検討される。

生活保護の支給を受けるには、要保護者等が申請を行わなくてはならない（申請保護の原則）¹⁶。

申請が行われると、要保護者について、保護の補足性の原理¹⁷に基づき様々な検討、調査が行われる。保護の補足性の原理とは、資産、能力等あらゆるものを活用することを保護の要件とする原則である。活用すべきものの具体例としては、不動産、預貯金等の資産、稼働能力、年金や手当等の社会保障給付、扶養義務者からの扶養等が挙げられる。

保護の要否の判定は、基準及び程度の原則¹⁸により、厚生労働大臣の定める基準（いわゆる保護基準）によって、最低生活費を計算し、これとその者の収入とを比較して、その者の収入だけで最低生活費に満たない場合に、生活保護が必要と判定される。

支給に際しては、収入を差し引いた差額が支給される。収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等が認定される。なお、保護の要否や程度は世帯単位で判定して実施される（世帯単位の原則¹⁹）。預貯金、保険の払戻金、不動産等の資産の売却収入等も認定されるため、これらを消費した後に、保護適用となる。

保護の種類は図表 1 のとおりである。必要即応の原則²⁰により、要保護者の年齢、健康状態といった個々の事情を考慮した上で有効かつ適切な扶助や特別加算が給付される。

生活扶助額の例は、図表 2 のとおりである。

¹⁴ 生活保護受給者等就労支援事業は、平成 17 年度から 22 年度まで行われ、平成 23 年度からは「福祉から就労」支援事業となった。

¹⁵ 生活保護受給者に対する就労支援に参加した者のうち、生活保護を脱却するに至った者は、平成 20 年度 5.8%、平成 21 年度 5.3%、平成 22 年度 6.2%（職業安定局及び社会・援護局調べ）。

¹⁶ 生活保護法第 7 条

¹⁷ 生活保護法第 4 条

¹⁸ 生活保護法第 8 条

¹⁹ 生活保護法第 10 条

²⁰ 生活保護法第 9 条

図表 1 扶助一覧

扶助の種類	扶助が対応する生活を営む上で生じる費用	支給内容
生活扶助	日常生活に必要な費用 (食費・被服費・光熱水費等)	基準額は、 ①食費等の個人的費用(年齢別に算定) ②光熱水費等の世帯共通の費用(世帯人員別に算定)を合算して算出。 特定の世帯には加算がある。(障害者加算等)
住宅扶助	アパート等の家賃	定められた範囲内で実費を支給
教育扶助	義務教育を受けるために必要な学用品費	定められた基準額を支給
医療扶助	医療サービスの費用	費用は直接医療機関へ支払(本人負担なし)
介護扶助	介護サービスの費用	費用は直接介護事業者へ支払(本人負担なし)
出産扶助	出産費用	定められた範囲内で実費を支給
生業扶助	就労に必要な技能の修得等にかかる費用 (高等学校等に就学するための費用を含む。)	定められた範囲内で実費を支給
葬祭扶助	葬祭費用	定められた範囲内で実費を支給

(出所) 厚生労働省資料を基に作成

図表 2 生活扶助額の例 (平成 24 年 4 月～)

	東京都区部等	地方郡部等
標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)	172, 170円	135, 680円
高齢者単身世帯(68歳)	80, 820円	62, 640円
高齢者夫婦世帯(68歳、65歳)	121, 940円	94, 500円
母子世帯(30歳、4歳、2歳)	192, 900円	157, 300円

※ 児童養育加算を含む。

(出所) 厚生労働省資料

3. 生活保護制度の現状と課題

最近の被保護世帯数等の増加は、景気後退に伴い雇用が減少するとともに、失業者や雇用保険に加入していない非正規雇用の労働者等が増加する中で、失業後そのまま生活保護に陥るといったケースが増加していることや、高齢化と単身世帯の増加に伴い、無年金、低年金等の低所得高齢者が生活保護に陥るケースが増加しているといったこと等が一般的に主たる原因として挙げられる²¹。

しかし、リーマンショック以降の受給世帯の急増は景気変動による一時的要因だけではなく、厚生労働省による生活保護行政の変化も要因の一つである旨、指摘する意見もある²²。

リーマンショック前後の厚生労働行政の動きは、以下のとおりである。

平成 17 年 1 月及び平成 18 年 5 月、北九州市において、生活保護の申請を行った者が保護を認められず、その後死亡した事例が発生した²³。これらの事例は、本来保護申請を受け付けるべき人に申請書を交付せず、「相談」扱いとして返すという、「水際作戦」と呼ば

²¹ 「生活保護制度の現状と改革の方向性」(国家戦略会議提出資料、平 24. 4. 9) (厚生労働省)

²² 周燕飛、鈴木亘「生活保護率の上昇要因—長期時系列データに基づく考察—」『一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパーNo. 525』(平 23. 9)

²³ 北九州市生活保護行政検証委員会中間報告(平成 19 年 10 月)に詳しい。

れる窓口対応が問題となり、全国的に大きな関心を呼んだ。

平成 20 年 9 月、リーマンショックが発生し、雇用失業情勢の悪化に伴い行われた内定取消し²⁴、非正規労働者の雇止め等が話題になる中、同年 12 月、厚生労働省前の日比谷公園において、市民ボランティアらが仕事と住まいを失った人々を対象に宿泊所の提供や炊き出し等の支援を行う、いわゆる「年越し派遣村」が開設された²⁵。この活動は 499 名が利用し、そのうち、230 名が生活保護の申請を行った²⁶。平成 21 年 3 月、「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」²⁷が通知された。本通知の目的は、雇用失業情勢が引き続き厳しく、職や住まいを失い、生活に困窮する者が増え、生活保護申請に至る者が増えることが想定されたため、「生活に困窮する方々を早期に発見し、本人の事情や状況に応じた支援を関係機関と連携して迅速に実施」することであった。

平成 21 年 8 月 30 日に実施された総選挙の結果、政権交代が行われた。同年末には国と東京都により、「年末年始の生活総合相談」²⁸（いわゆる公設派遣村）が実施され、国の大規模宿泊施設利用者数は 860 名、生活保護が決定した者は 482 名であった²⁹。平成 21 年 12 月、「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」³⁰が通知された。本通知は、平成 21 年 3 月に送られた通知等の趣旨を踏まえつつ、「速やかな保護決定」、「住まいを失った申請者等に対する居宅の支援確保」等について「留意し、効果的で実効ある生活保護制度の運用に努め」ることを促すものである。派遣村に関する一連の報道及び厚生労働省の対応は、生活保護を受けることへの抵抗感を弱め、受給者増の一因になったとの見方もある³¹。

（１）被保護世帯、人員等

現行生活保護法施行後、高度経済成長期の終わりの昭和 45 年頃まで、保護率は減少傾向であった。2 度のオイルショックに伴う景気の悪化により昭和 59 年まで、被保護世帯数などは増加傾向だったが、その後、平成 4 年まで減少傾向を続けた。その後、いわゆるバブル景気が崩壊し、しばらく横ばいだったが、平成 7 年に被保護人員及び被保護率の最小を記録した後、現在に至るまで増加傾向にある（図表 3）。

世帯類型別に見ると、平成 22 年度では、稼働が期待しにくい高齢者世帯、障害者世帯・傷病者世帯が合わせて 76% を占める。その他の世帯の世帯数は、平成 22 年度は約 22.7 万

²⁴ 『読売新聞』（平 20. 12. 23）等

²⁵ 『毎日新聞』（平 21. 1. 12）、『日本経済新聞』（平 21. 1. 30）等

²⁶ 『日本経済新聞』夕刊（平 21. 1. 5）

²⁷ 「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」（社援保発 0318001 号、平 21. 3. 18）（厚生労働省社会・援護局保護課長）

²⁸ 「東京都の年末年始の生活総合相談について」（厚生労働省発表資料 平 21. 12. 25）によると、対象者については、「都内に生活実態があり、住居・生活に困っている求職者」であり、「ハローワークに求職登録した方が対象ですが、未登録の方も」「その場で登録を行うことができます」とある。

²⁹ 「セーフティネットの強化に向けた国への緊急提案について 参考 年末年始の生活総合相談 利用者の状況」（東京都報道発表資料 平 22. 2. 5）

³⁰ 「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」（社援保発 1225 第 1 号、平 21. 12. 25）（厚生労働省社会・援護局保護課長）

³¹ 『読売新聞』（平 23. 11. 8）

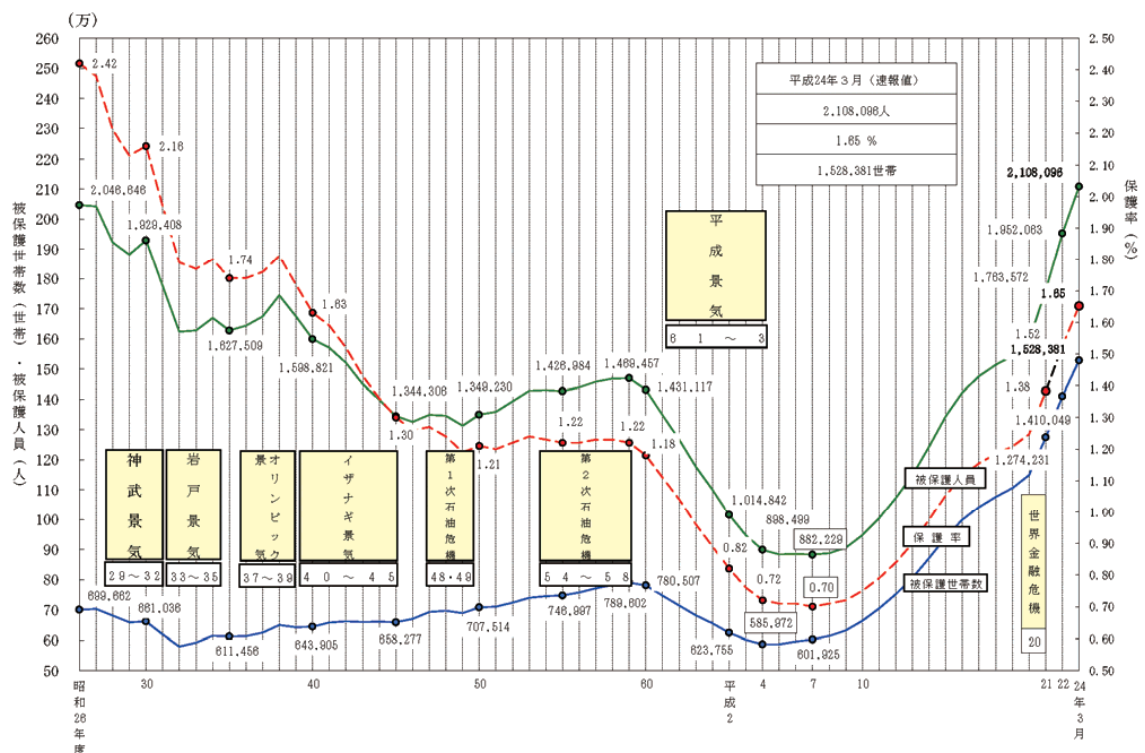
世帯と10年前の約5.5万世帯と比べ4倍に増加している（図表4）。高齢者世帯の割合の推移を見ると、昭和55年度は30.3%、平成2年度は37.2%、平成12年度は45.5%、平成22年度はその他の世帯の増加もあり若干下がり42.9%であるが、増加傾向にある。

被保護人員を年齢別に見ると、60歳以上は人員数、伸びともに大きい。20歳代については人員の伸びは小さい（図表5）。しかし、少子化で20歳代の人口が減少しているため、人口の動きとの比較を行うと、人口、被保護者数ともに平成元年を100とした場合、平成21年において人口の指数は100を切るが、被保護者数の指数は151.6となる。

世帯人員別構成を見ると、単身世帯は増加傾向にある。単身世帯の年次推移は、昭和55年は55.7%、平成2年は64.7%、平成12年は73.5%で、平成21年は75.6%である。なお、平成21年の一般世帯における単身世帯の割合は24.9%であり、被保護世帯に占める単身世帯の割合の3分の1以下である。年齢別の単身世帯の割合を見ると、平成21年度は19歳以下を除き、年齢が上がるほど、単身世帯が増加傾向にある（図表6）。

受給期間を全世帯で見ると、平成21年度は3年以上が67%、5年以上が53%と長期化の傾向にある。世帯主の年齢別に見ると、19歳以下を除き、年齢が上がるほど長期化の傾向があり、稼働世帯を多く含むと思われるその他の世帯に関しては、全世帯と比較して19歳以下を除き全ての年齢層で受給期間は短い（図表7）。

図表3 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



(出所) 厚生労働省資料

図表4 世帯類型別の保護世帯数と世帯保護率の推移

◆10年前(平成12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 (構成割合(%))	750,181 (100)	341,196 (45.5)	63,126 (8.4)	290,620 (38.7)	55,240 (7.4)
世帯保護率(%)	16.5	43.9	106.1	9.3	

◆現在(平成22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 (構成割合(%))	1,405,281 (100)	603,540 (42.9)	108,794 (7.7)	465,540 (33.1)	227,407 (16.2)
世帯保護率(%)	28.9	59.1	153.7	18.4	

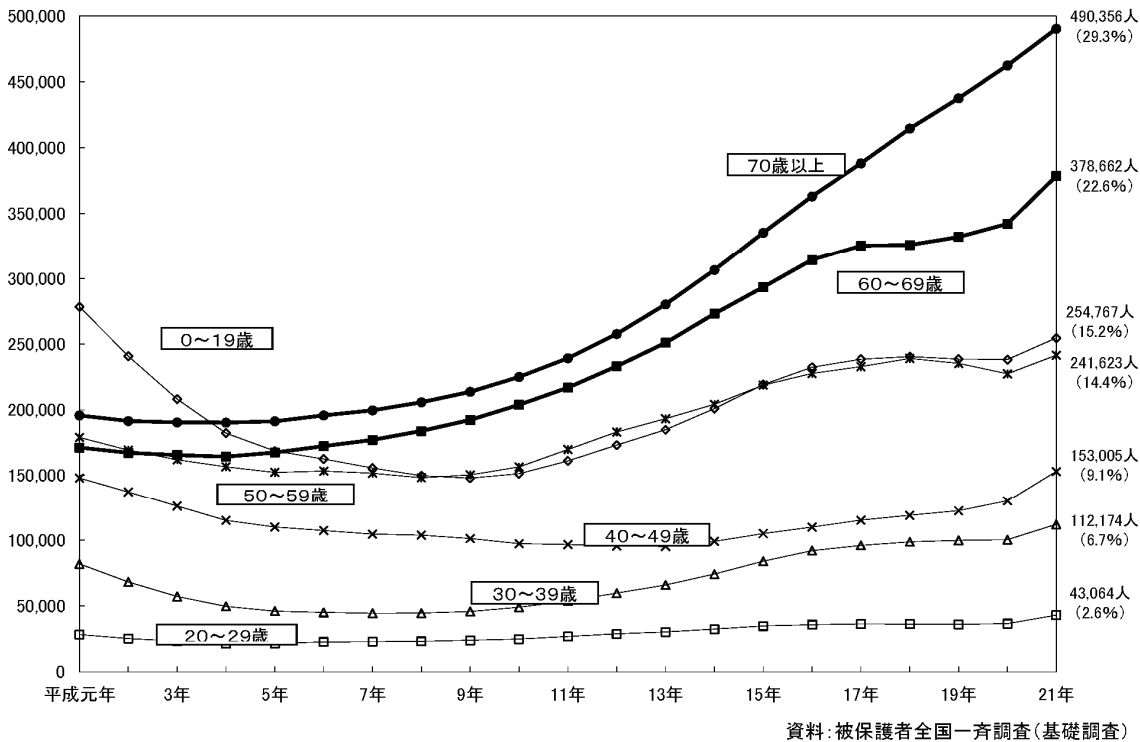
資料出所：福祉行政報告例
国民生活基礎調査

(参考)その他の世帯のうち
20～29歳が5.2%
50歳以上が54.9%
(平成21年)

4倍強の増加

(出所) 厚生労働省資料 (抜粋)

図表5 年齢階層別被保護人員の年次推移



(出所) 厚生労働省資料

図表6 被保護世帯数（世帯主年齢階級×世帯人員数階級、平成21年度）

全世帯		
	世帯人員数階級	単身世帯の割合
年 齢 階 級	～ 19	67%
	20 ～ 29	42%
	30 ～ 39	41%
	40 ～ 49	54%
	50 ～ 59	79%
	60 ～ 69	84%
	70 ～	83%
	合 計	76%

(出所) 厚生労働省資料 (抜粋)

図表7 被保護世帯数（世帯主年齢階級×受給期間階級、平成21年度）

全世帯 (再掲)その他世帯					
	受給期間階級	受給3年以上の割合	受給5年以上の割合	受給3年以上の割合	受給5年以上の割合
年 齢 階 級	～ 19	40%	31%	56%	45%
	20 ～ 29	28%	12%	16%	9%
	30 ～ 39	49%	31%	25%	16%
	40 ～ 49	57%	41%	40%	30%
	50 ～ 59	59%	44%	41%	29%
	60 ～ 69	68%	52%	52%	36%
	70 ～	80%	68%	75%	63%
	合 計	67%	53%	46%	34%

(出所) 厚生労働省資料 (抜粋)

保護率を都道府県別に見ると、平成24年3月の全国平均は1.65%であり、最も高い大阪府(3.40%)と最も低い富山県(0.32%)で、約10.6倍の差がある。また、大阪府の中でも大阪府は5.72%と特に高く、地方間の格差が大きいことが見てとれる(図表8)。都道府県の保護率の推移については、平成24年3月と10年前の平成14年度を見ると、上位3都道府県の増加率は、大阪府1.47%(1.93%→3.4%)、北海道1.03%(2.07%→3.1%)、高知県1.01%(1.78%→2.79%)となっている(図表8)。

図表8 都道府県別・指定都市・中核都市別保護率(平成24年3月時点)

○全国平均保護率：1.65% (0.98%)

※括弧内は10年前(平成14年度)の保護率

○都道府県別保護率

上位10都道府県	
	保護率(%)
大阪府	3.40 (1.93)
北海道	3.10 (2.07)
高知県	2.79 (1.78)
福岡県	2.58 (1.68)
京都府	2.33 (1.61)
沖縄県	2.26 (1.41)
青森県	2.22 (1.36)
東京都	2.14 (1.31)
長崎県	2.14 (1.28)
徳島県	1.92 (1.20)

下位10都道府県	
	保護率(%)
滋賀県	0.77 (0.51)
静岡県	0.76 (0.35)
山梨県	0.68 (0.32)
群馬県	0.67 (0.38)
山形県	0.62 (0.38)
石川県	0.61 (0.38)
岐阜県	0.56 (0.26)
長野県	0.53 (0.27)
福井県	0.46 (0.25)
富山県	0.32 (0.20)

注:指定都市及び中核市数値は再掲

○指定都市別保護率

保護率(%)	
大阪市	5.72 (3.13)
札幌市	3.71 (2.35)
京都市	3.19 (2.27)
神戸市	3.15 (2.28)
堺市	3.01 (-)
福岡市	2.83 (1.69)
北九州市	2.45 (1.27)
広島市	2.32 (1.19)
川崎市	2.23 (1.55)
名古屋市	2.08 (0.96)
横浜市	1.85 (1.11)
岡山市	1.83 (-)
千葉市	1.82 (0.86)
相模原市	1.70 (-)
仙台市	1.58 (0.82)
さいたま市	1.54 (-)
新潟市	1.36 (-)
静岡市	1.15 (-)
浜松市	0.92 (-)

資料:福祉行政報告例

(出所) 厚生労働省資料 (抜粋)

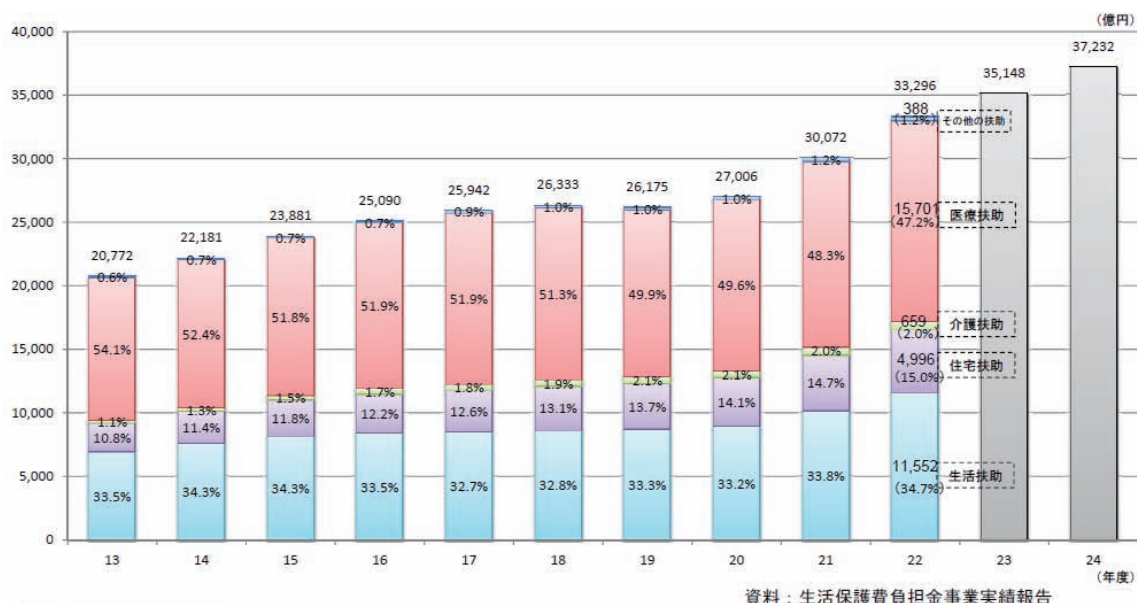
(2) 給付費

社会保障給付費における生活保護を見ると、平成 21 年度の社会保障給付費の総額は 99 兆 8,507 億円、部門別に見ると、医療が 30 兆 8,447 億円、年金が 51 兆 7,246 億円であり、福祉その他が、17 兆 2,814 億円である。福祉その他の中には生活保護の給付費が含まれており、その額は約 3 兆 72 億円であり、総額に占める割合は 3.0% である。

生活保護費負担金は平成 16 年度から平成 20 年度までは微増傾向だったが、平成 21 年度からはっきりとした増加傾向を示している。生活保護費負担金を扶助ごとに見ると、医療扶助が約半分を占めることが分かる。平成 13 年度から見ると、一貫して約半分を占めており、生活保護費全体の伸びとともに、医療扶助費も伸び続けている（図表 9）。レセプト 1 件当たりの医療扶助費について見ると、一般の国民健康保険と大きな違いはないが、生活保護受給者は受診率が高く、その結果一人当たりの医療費も高い状況となっている（図表 10）。また、医療扶助費を年齢階級別に見ると、平成 21 年度は 60 歳以上の者が 68.3% を占めている³²。

後発医薬品については、医療全体の後発医薬品の金額シェアが 7.9%³³ に対し、生活保護分は 7.0%³⁴ と導入が遅れている。

図表 9 生活保護費負担金（事業費ベース）実績額の推移



- ※1 施設事務費を除く
- ※2 平成22年度までは実績額、23年度は補正後予算額（前年度精算交付分除く）、24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

(出所) 厚生労働省資料

³² 「第3回社会保障審議会生活保護基準部会 資料1」（平 23.6.28）（厚生労働省）3頁

³³ 国保連・支払基金審査全体（平成 22 年 5 月診療分）

³⁴ 平成 22 年 6 月審査分

図表 10 生活保護費の医療扶助と国民健康保険等の比較（平成 20 年度）

※生活保護の受診率（被保護人員1人あたりレセプト件数）は、医療扶助実態調査に基づく値を同調査に基づく医療費と年度実績医療費との比を用いて年率換算したもの。入院には食事が含まれる。

	入院			入院外		
	1人あたり 医療費(万円)	受診率 (件/人)	レセプト1件あたり 医療費(万円)	1人あたり 医療費(万円)	受診率 (件/人)	レセプト1件あたり 医療費(万円)
生活保護	50.5	1.2	41.6	18.8	12.7	1.5
市町村国保+後期高齢	19.3	0.4	48.4	14.6	10.1	1.5

(資料)・生活保護分：医療扶助実態調査(特別集計)、生活保護費負担金事業実績報告、被保護者全国一斉調査、福祉行政報告例
・市町村国保+後期高齢者分：医療給付実態調査、国民健康保険実態調査、後期高齢者医療事業月報

(出所) 厚生労働省資料(抜粋)

図表 11 不正受給の状況

【不正受給件数、金額等の推移】

年度	不正受給件数 件	金 額	
		千円	1件当たり金額 千円
15	9,264	5,853,929	632
16	10,911	6,203,506	569
17	12,535	7,192,788	574
18	14,669	8,978,492	612
19	15,979	9,182,994	575
20	18,623	10,617,982	570
21	19,726	10,214,704	518

資料：監査実施結果報告

【不正内容(平成21年度)】

内訳	実数 件	構成比	
		%	
稼働収入の無申告	9,891	50.1	
稼働収入の過小申告	1,983	10.1	
各種年金等の無申告	4,022	20.4	
保険金等の無申告	742	3.8	
預貯金等の無申告	483	2.4	
交通事故に係る収入の無申告	292	1.5	
その他	2,313	11.7	
計	19,726	100.0	

資料：平成21年度監査実施結果報告

【不正受給発見の契機の状況(平成21年度)】

照会・調査	通報・投書	その他	計
17,621件 (89.3%)	1,266件 (6.4%)	839件 (4.3%)	19,726件 (100.0%)

資料：平成21年度監査実施結果報告

(注)1.「照会・調査」とは、福祉事務所が被保護世帯、勤務先、生命保険会社、税務官署、社会保険事務所等の関係先に
対する照会や訪問調査を行ったもの及び「監査指摘等」によるものである。
2.「通報・投書」とは、他の福祉事務所、一般住民、民生委員等からの通報及び投書である。
3.「その他」とは、新聞報道等によるものである。

(出所) 厚生労働省資料

生活保護費負担金の国と地方における負担割合は、国が4分の3、地方が4分の1であるが、生活保護費負担金は、地方自治体の財政を圧迫している。大阪市では、平成23年度予算では一般会計の17%³⁵、東京23区では、平成24年度予算総額の14%に達している³⁶。

不正受給の状況は、件数、金額ともに毎年増加傾向にある。平成22年度において、明らかになった不正受給件数は25,355件、金額は約128億円である。件数は5年前の平成17年度(12,535件)と比べると、ほぼ倍となっている。平成22年度の不正内容の最多は稼働収入の無申告あるいは過小評価で51.6%、次いで各種年金等の無申告で27.7%である。不正受給発見の契機は、福祉事務所による課税調査等が約9割を占める(図表11)。

³⁵ 『産経新聞』夕刊(平23.11.9)

³⁶ 『日本経済新聞』(平24.6.5)

(3) 実施機関

生活保護法を担当する第一線の行政機関は福祉事務所であり、社会福祉法においては「福祉に関する事務所」として規定されている。都道府県及び市（特別区）では設置が義務付けられている³⁷。町村においてはその設置は任意となっている³⁸。福祉事務所に置かれる指導監督を行う所員（いわゆる査察指導員、スーパーバイザー）及び現業を行う職員（いわゆる現業員、ケースワーカー）は、社会福祉主事の資格を有することが必要である³⁹。ケースワーカーは、市部については、被保護世帯 80 世帯について 1 人、郡部については、被保護世帯 65 世帯について 1 人を標準数として配置するよう定められている⁴⁰。配置標準数に対する配置状況は平成 21 年の調査では全国平均で 89.2%となっている（図表 12）。社会福祉主事の資格取得状況は、平成 21 年の調査では、査察指導員で 74.6%、ケースワーカーで 74.2%となっている⁴¹（図表 13）。査察指導員及びケースワーカーの経験年数は、現業業務の指導監督を行う査察指導員で 3 年未満が 65.1%、ケースワーカーで 3 年未満が 63.3%を占めている（図表 14）。

福祉事務所にはハローワークへの同行や面接支援等特別なサポートを必要とする生活保護受給者の就労支援を行う就労支援員の配置を進めている。就労支援員を配置することにより、就労自立支援に向けたきめ細やかな支援が行えるとともに、ケースワーカーの負担が軽減される。平成 24 年 1 月時点で、実施自治体数は 607、就労支援員等数⁴²は 1,742 名となっている（図表 15）。

図表 12 生活保護担当現業員の配置状況

区分	福祉事務所数(か所)	配置標準数(人)	配置人員(人)	充足率(%)	充足率100%以上福祉事務所数(か所)	充足率100%未満福祉事務所数(か所)
総数	(1,226) 1,242	(12,743) 15,560	(11,372) 13,881	(89.2) 89.2	828	414
郡部	(321) 226	(1,765) 1,237	(1,911) 1,246	(108.3) 100.7	175	51
市部	(905) 1,016	(10,978) 14,323	(9,461) 12,635	(86.2) 88.2	853	363

（備考）配置標準数は、被保護世帯数に対し、郡部福祉事務所は65:1、市部福祉事務所は80:1でそれぞれ算定している。

調査時期：平成 21 年 10 月 1 日 上段（ ）内は平成 16 年 10 月 1 日

（以下、図表 13 及び 14 においても同じ）

（出所）「平成 21 年 福祉事務所現況調査の概要」（厚生労働省）

³⁷ 社会福祉法第 14 条第 1 項

³⁸ 社会福祉法第 14 条第 3 項

³⁹ 社会福祉法第 15 条第 6 項

⁴⁰ 社会福祉法第 16 条

⁴¹ 『読売新聞』（平 18.1.5）によると、「厚生労働省社会・援護局は「無資格者の従事は違法。判明すれば、早急に改善を指導する」としているが、罰則規定はなく、「従事するな、とまでは言えないほど現状は厳しい」（同省関係者）との指摘もある。」とのことである。

⁴² 就労支援に携わるその他の専門職員（就労意欲喚起等）を含む。

図表 13 資格（社会福祉主事、社会福祉士、精神保健福祉士）の取得状況

区 分		社会福祉主事		社会福祉士		精神保健福祉士	
		査察指導員	現業員	査察指導員	現業員	査察指導員	現業員
総 数	資格取得者数 (人)	(2,343) 2,246	(12,020) 13,090	104	(628) 946	13	201
	取得率(%)	(77.3) 69.7	(61.4) 67.5	3.2	(3.2) 4.9	0.4	1.0
生活保護担当	資格取得者数 (人)	1,937	(8,519) 10,299	80	(318) 641	7	66
	取得率(%)	74.6	(74.9) 74.2	3.1	(2.8) 4.6	0.3	0.5

(出所)「平成 21 年 福祉事務所現況調査の概要」(厚生労働省)

図表 14 生活保護担当の査察指導員及び現業員の経験年数の状況

(1) 査察指導員

区 分		生活保護担当査察指導員				
		総 数	1年未満	1年以上3年未満	3年以上5年未満	5年以上
実 数(人)	総 数	2,596	684	1,007	448	457
	郡 部	343	82	119	53	89
	市 部	2,253	602	888	395	368
構成比(%)	総 数	100.0	26.3	38.8	17.3	17.6
	郡 部	100.0	23.9	34.7	15.5	25.9
	市 部	100.0	26.7	39.4	17.5	16.4

(注)構成比は、総数が100.0になるように端数処理を行っている。

(2) 現業員(ケースワーカー)

区 分		生活保護担当現業員				
		総 数	1年未満	1年以上3年未満	3年以上5年未満	5年以上
実 数(人)	総 数	13,881	3,526	5,262	2,880	2,213
	郡 部	1,246	269	481	212	284
	市 部	12,635	3,257	4,781	2,668	1,929
構成比(%)	総 数	100.0	25.4	37.9	20.8	15.9
	郡 部	100.0	21.6	38.6	17.0	22.8
	市 部	100.0	25.8	37.8	21.1	15.3

(注)構成比は、総数が100.0になるように端数処理を行っている。

(出所)「平成 21 年 福祉事務所現況調査の概要」(厚生労働省)

図表 15 就労支援員配置数

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 24 年 1 月
就労支援員等数(人)	557	666	1,308	1,742
実施自治体数(数)	305	374	523	607
支援対象者数(人)	34,052	42,550	54,493	—

(※) 就労支援に携わるその他の専門職員(就労意欲喚起等)を含む(平成 22 年度以降)。

(出所) 厚生労働省資料

4. 生活保護制度の課題への対応

(1) 課題への対応の検討状況

政府における生活保護制度の検討状況は、以下のとおりである。

生活保護制度について、平成 22 年 10 月に指定都市市長会から、同年 11 月には全国市長会から提出された制度改革に向けた具体的な提言等を踏まえ、「生活保護制度に関する国と地方の協議⁴³」が開会され、平成 23 年 12 月 12 日に中間とりまとめ（以下「中間とりまとめ」という。）が行われている。

社会保障・税一体改革大綱（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）において、「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略（名称は今後検討）を策定する。（平成 24 年秋目途）」とあることを受け、平成 24 年 6 月 4 日、国家戦略会議に厚生労働省は「生活支援戦略」骨格について」を提出した。同会議において、総理より同月中に中間とりまとめを行い、秋までに戦略策定を完了するよう指示があった。同年 7 月 5 日、国家戦略会議に「生活支援戦略」中間まとめ」が提出された。生活支援戦略の今後の予定は、対象期間を平成 25 年から 31 年の 7 か年とし、生活保護制度については、自立の助長をより一層図るとともに、国・地方自治体の調査権限の強化などの不正受給対策を徹底する観点から、生活保護法改正も含めて検討していくこととなっている。

また、社会保障・税一体改革大綱を受け、厚生労働省は、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討し、平成 25 年の通常国会へ所要の法案を提出することも念頭に具体的な制度設計の検討を行う「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を社会保障審議会に設置し、平成 24 年 4 月 26 日に第 1 回会合が開催された。同部会は、平成 24 年秋頃に生活困窮者対策に係る報告書を取りまとめる予定である。

生活保護基準に関しては、社会保障審議会生活保護基準部会で 5 年ごとの全国消費実態調査を基に生活保護基準の検証が行われており、平成 24 年度末に報告書が提出される予定である。

生活保護制度と年金制度との関係については、社会保障制度の低所得者対策の在り方について学術的な見地から総合的に議論する場として設置された「社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会」で議論される見通しで、平成 24 年 5 月 28 日に第 1 回会合が開催されている。

行政刷新会議の提言型政策仕分け（平成 23 年 11 月実施）においても、生活保護基準について就労インセンティブを削がない基準にすること、医療費の適正化等、様々な指摘がなされた。また、会計検査院においては、決算検査報告で、例年、保護費の支給等について不当事項の指摘、改善の処置の要求等を行っている。

国会においては、厚生労働委員会をはじめ、予算委員会、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会等において活発に議論されている。民主、自民及び公明が議員立法として平成 24 年 6 月 20 日に衆議院に提出した社会保障制度改革推進法案では、附則に生活保護制度の見直し条項が設けられている。

⁴³ 平成 20 年 11 月及び平成 21 年 3 月にも「生活保護制度に関する国と地方の協議」は行われ、自立支援の在り方、医療扶助の在り方、漏給・濫給防止対策の在り方等について、運用面の見直しを中心に検討がなされた。

(2) 課題への対応

ア 保護の適正化

生活保護制度に対する国民の信頼が揺らぐことがないように、稼働能力を有するのに就労することに不熱心である等受給することが好ましくない者に対する給付を行わないよう適正化を推進することは重要である。一方で、適正化の行き過ぎは、過去の「水際作戦」のように生活保護が本当に必要な者が保護の対象からはずれてしまう懸念もある。平成 22 年 4 月 9 日に厚生労働省から公表された「生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計について」では、平成 19 年国民生活基礎調査を基にした低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合（保護世帯比）は、所得のみを考慮した場合 15.3%、資産も考慮した場合 32.1%となっている。留意点⁴⁴はあるものの、保護が必要な者が保護を受けているかどうか判断するための現状把握の指標の一つと言える。

①生活保護費の適正給付の確保

保護の要否、程度等の決定には、正確な収入、資産保有等の状況等の調査が欠かせない。しかし、福祉事務所の生活保護法第 29 条に基づく資産、収入調査には回答義務がなく、要保護者、扶養義務者について十分な調査ができない状況である。また申請に対する処理期限は 14 日と法定されているが、問合せ先からの回答が間に合っていない状況もある⁴⁵。

今般、生活保護の受給要件を確認する上で必要な要保護者の資産・収入に関する金融機関本店に対する一括照会については、全国銀行協会の協力が得られることとなった。全国銀行協会の会員ではない信用金庫、労働金庫、証券会社等は含まれないが、調査が確実かつ円滑になることが期待できる。資産・収入に関する情報は、重要なプライバシーに関わる情報であり、その取扱いには慎重さが求められる。また、調査権限の拡大を行う場合には、どういった事項についてどのような場合に許されるか、要件を明確にすることが求められる。

中間とりまとめでは、要保護者の年金受給権等の確認に係る運用改善の必要性を指摘している。また、今後引き続き検討を進めていくべき事項として、福祉事務所の調査権限の強化を挙げている。具体的には、他の公費負担医療の利用状況、稼働能力の活用状況の確認のための過去の職歴調査等、資産・収入に関する事項ではないため調査の法的根拠のないものについて法的根拠を与えることや、生活保護法第 29 条に基づく調査・照会の対象における被保護者であった者について整理し、必要な対応を検討することである。

「生活支援戦略」中間まとめでは、当面の対応として実施する事項として、資産調査の強化（金融機関の「本店等一括照会方式」の導入）や「不正告発」の目安の提示等の

⁴⁴ この統計の留意点として「統計データからは、保有する住宅・土地等の不動産や、自動車、貴金属等の資産の評価額（換金可能額）は把握できず、推計には限界がある。また、生活保護の適用に当たっては、収入と保有する資産だけでなく、親族からの扶養、稼働能力の有無によって判定される。さらに、生活保護は申請に基づく開始を原則としており、「生活保護基準未滿の低所得世帯数」が、申請の意思がありながら生活保護の受給から漏れている要保護世帯（いわゆる漏給）の数を表すものではない。」と記載されている。

⁴⁵ 「生活保護制度に関する国と地方の協議（事務会合）第 4 回議事要旨」（平 23. 7. 26）（厚生労働省）

制度運用の適正化を挙げている。検討を進める事項として、「生活保護受給者の状況等をよりの確に把握するため、現在資産・収入に関する事項に限られている地方自治体の調査権限について、拡大（就労活動等に関する事項の調査、過去に生活保護受給者であった者も対象）を検討すること」を挙げている。

会計検査院は、被保護者が就労して収入を得たり、年金を受給しているのに、事実と相違した届出がなされるなどしていたため、保護費が過大に支給されていることを指摘している⁴⁶。

②医療扶助の適正化

医療扶助には自己負担がないため、患者、医療機関の双方にモラルハザードを引き起こしているとの意見⁴⁷もある。向精神薬の大量入手、不正転売などの不正事件も発生している⁴⁸。また、受給者に不必要な医療を提供するという医療機関側に問題のある事例も発生している⁴⁹。医療機関が生活保護制度に基づいて受給者の診療報酬を請求するには、生活保護法に基づく指定⁵⁰を都道府県などから受ける必要があり、「懇切丁寧に被保護者の医療を担当」する義務や、「都道府県の行う指導に従わなければならない」義務⁵¹を負い、義務違反があれば、都道府県などはその指定を取り消すことができる⁵²。しかし、健康保険法に比べて、取消要件が具体的に定められていないことにより、取消しの適用例はほとんどない⁵³。

中間とりまとめでは、国が実施すべき取組として、電子レセプトに係るシステムの受診指導対象者抽出機能の強化、生活保護受給者に関する請求が突出して多い等適正化を促すべき指定医療機関選定の基準策定、後発医薬品使用促進を図るための本人や医療関係者等への働きかけ、電子レセプト活用マニュアルの作成、配付等を挙げている。指定都市市長会が主張する一部自己負担の導入については盛り込まれなかった。

「生活支援戦略」中間まとめでは、当面の対応として実施する事項として、「電子レセプトを活用した重点的な点検指導やセカンド・オピニオン（検診命令）の活用、後発医薬品の使用促進等による医療扶助の適正化」を挙げている。検討を進める事項として、「地方自治体の負担軽減にも配慮し、医療機関に対する指導に係る調査等について、民間委託の導入を検討する」こと、「保険医療機関に係る指定制度も踏まえつつ、現在の指定医療機関制度について、指定の要件、有効期間、取消要件など指定の在り方等について検討する」と医療機関の指定等の見直しを挙げている。

提言型政策仕分けにおいては、指定医療機関への指導強化、後発医薬品の利用義務付けの検討に加え、一部自己負担の検討を提言している。

会計検査院は、長期入院患者の実態を適切に把握し、入院の必要がない長期入院者の

⁴⁶ 「(9) 生活保護費等負担金が過大に交付されていたもの」『平成 22 年度決算検査報告』（会計検査院）

⁴⁷ 第 180 回国会参議院予算委員会会議録第 21 号 32 頁（平 24. 6. 13）

⁴⁸ 『朝日新聞』（平 22. 12. 8）、『日本経済新聞』夕刊（平 23. 5. 17）等

⁴⁹ 『読売新聞』夕刊（平 23. 1. 7）、『毎日新聞』（平 24. 6. 23）等

⁵⁰ 生活保護法第 49 条

⁵¹ 生活保護法第 50 条

⁵² 生活保護法第 51 条第 2 項

⁵³ 『読売新聞』（平 24. 6. 14）

退院に向けた指導及び援助を行うことにより、医療扶助の適正な実施を図るべきと改善の処置を要求している⁵⁴。

③被保護世帯の資産の活用

保護の補足性の原理により、要保護者は自身の保有する資産や能力を活用した上でなければ、保護を受けられない。被保護者が土地や建物を保有している場合、被保護者に対して全く援助を行っていなかった扶養義務者が当該被保護者の死亡時に土地や建物を相続することは、社会的公平の観点から問題があり、被保護者の所有する資産の活用は徹底する必要がある。生活福祉資金（要保護世帯向け不動産担保型生活資金）貸付制度（いわゆるリバースモーゲージ）は、一定の居住用不動産を有し、将来にわたりその住居を所有し、又は住み続けることを希望する要保護の高齢者世帯に対し、当該不動産を担保として生活資金の貸付けを行うことにより、その世帯の自立を支援し、併せて生活保護の適正化を図るものである。本人の死亡後は、担保不動産は売却される。本制度は、収入や貯蓄は少ないが資産価値が高い不動産を所有する高齢者の経済的自立に有効であり、高齢者自身にとっても住み慣れた家に居住を続けることができるメリットもある。会計検査院は、同制度を活用するよう改善の処置を要求している⁵⁵。

④各種の社会保障施策等の活用

厚生年金保険において、老齢厚生年金の受給資格がない場合であっても、一定の条件を満たした場合には、裁定請求手続を行うことにより脱退手当金が受給できる。また、国民年金においては、老齢基礎年金に係る保険料納付期間等が受給資格を取得できる25年に満たない者でも、国民年金に任意加入し、保険料納付期間等を25年以上とすることにより受給権を取得することができる⁵⁶。一定の条件を満たした場合には、生活福祉資金貸付制度から貸付けを受け、任意加入することにより受給権を取得することができる。こういった制度の活用により、生活保護費の支出を適正化できる。会計検査院は、これらの制度を活用するよう改善の処置を要求している⁵⁷。

⑤不正受給に対する取組の徹底

平成22年度の明らかになった不正受給金額は、約128億円であるが、そのうち返還された額は約37億円⁵⁸であった。平成22年度の告発件数は52件で、平成21年度の24件と比べるとほぼ倍となったが、不正受給件数全体における割合は小さい。

中間とりまとめでは、悪質な不正事例に対しては、刑事告訴・告発をする等福祉事務

⁵⁴ 「(12) 生活保護事業における医療扶助の実施において、長期入院患者の実態を適切に把握し、入院の必要がない長期入院患者の退院に向けた指導及び援助を行うことにより医療扶助の適正な実施を図り、生活保護費等負担金の交付が適切なものとなるよう改善の処置を要求したもの」『平成22年度決算検査報告』(会計検査院)

⁵⁵ 「(10) 生活保護事業の実施において、要保護世帯向け不動産担保型生活資金の貸付制度の利用によって被保護世帯の資産の活用を図ることにより、生活保護費等負担金の交付が適切なものとなるよう改善の処置を要求したもの」『平成21年度決算検査報告』(会計検査院)

⁵⁶ 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案(閣法第74号)(第180回国会提出)は、25年の受給資格期間を10年に短縮する改正内容を含んでいる。

⁵⁷ 「(9) 生活保護事業の実施において、厚生年金保険の脱退手当金の受給及び国民年金の任意加入による年金給付の活用を図ることにより生活保護費等負担金の交付が適切なものとなるよう改善の処置を要求したもの」『平成21年度決算検査報告』(会計検査院)

⁵⁸ 『産経新聞』(平24.6.9)

所において厳正な対応が必要であり、国は不正事案の告発の目安となる基準の策定について検討する必要がある旨、述べている。社会保障制度改革推進法案では、政府が必要な見直しを行うものとして、「不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処」を挙げている。

「生活支援戦略」中間まとめでは、検討を進める事項として、「不正受給には、より厳正に対処する観点から、罰則（現在は3年以下の懲役又は30万円以下の罰金）の引上げを検討する」ことを挙げている。

⑥扶養義務の徹底

特段の事情がない親子で、子が明らかに親を扶養可能であるにもかかわらず仕送りを拒否し、親が生活保護を受給している場合、個別の家族の事情を考慮しつつ、生活保護制度への信頼を損なわないようにすることが求められている。旧法は保護の対象から扶養をなし得る扶養義務者を有し急迫した事情がない者を除外していたのに対し、現行法は、無差別平等の原則⁵⁹により、専ら生活に困窮しているかどうかという経済状態だけに着目して保護を行うこととしている。

扶養義務の基本的な考え方は、要保護者に扶養義務者がある場合⁶⁰には、扶養義務者に必要な支援を求めるよう、要保護者を指導し、扶養義務者による扶養が行われたときは、その扶養が保護に優先される。保護の申請があると扶養義務者の確認が行われる。扶養義務者⁶¹とは、絶対的扶養義務者（民法第877条第1項⁶²）と相対的扶養義務者（民法第877条第2項⁶³）のうち、現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者、あるいは過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者である。

扶養義務者に対しては、経済的支援等の可否、収入及び資産の状況等について、文書、面会、電話連絡によって照会が行われる。夫の暴力から逃れてきた母子等当該扶養義務者に対し扶養を求めることにより明らかに要保護者の自立を阻害することになると認められる場合は照会を控える等、運用に慎重さが求められている。

今後の対応として、小宮山厚生労働大臣は、「明らかに扶養可能と思われるケースについては、家庭裁判所に対する調停などの申し立て手続の積極的な活用を図ることに私どもとしてもしていきたいというふうに思っています。具体的には、扶養請求調停手続の流れを示したマニュアル、具体的な扶養請求調停手続のモデルケース、これを厚生労働省から自治体にお示しして、着実な扶養義務の履行につなげていきたい⁶⁴」、「福祉事務所が必要と認める場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対して、扶養ができ

⁵⁹ 生活保護法第2条

⁶⁰ 扶養義務範囲の日本と先進諸国の比較は「諸外国の公的扶助制度の比較」（第3回社会保障審議会生活保護基準部会資料1、平23.6.28）参照

⁶¹ 「生活保護法による保護の実施要領について」（社発第246号、昭38.4.1）（厚生省社会局長）

⁶² 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

⁶³ 家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、三親等内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる。

⁶⁴ 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号31頁（平24.5.25）

ない旨の説明責任を求める仕組みを検討していきたい⁶⁵」と発言している。「生活支援戦略」中間まとめは、検討を進める事項として、「保護を必要とする人が受けられなくなることをないよう留意しつつ、扶養可能な扶養義務者には、必要に応じて保護費の返還を求めることも含め、適切に扶養義務を果たしてもらうための仕組みを検討する」ことを挙げている。

イ 生活保護からの脱却

近年、就労可能な若い世代の生活保護受給者が増加している。自立支援体制を強化する必要があるが、その方法については考え方が分かれる。

一つは、就労への取組がおろそかになっている場合の給付の減額や一定期間での支給の打ち切りといった手段によって再就職を急がせる方法である。例えば、ドイツでは15歳以上65歳未満で1日当たり3時間以上就労可能な要扶助者は、失業手当Ⅱ⁶⁶が支給されるが、正当な理由なく、合理的な就労あっせんを拒否した場合、減額や支給停止がなされており、こういった制度が参考とされる⁶⁷。

もう一つは、社会関係、生活習慣、健康の改善、本人の持っている資格、能力を伸ばすこと等を行う伴走型支援⁶⁸である。心身ともに健康で就労経験もある者であれば、前者で脱却を期待することもできるだろう。しかし、心身の不調や、日常生活、コミュニケーションに課題を抱える者には、前者では脱却が難しく、後者による継続的な支援が必要であろう。直ちに一般就労を目指すことが困難な者に対して、得られる賃金は少ないが、生活のリズムづくりや他人と協調しながら働くなど社会復帰につながる体験を重視した中間就労の場を通じて、自立を促す取組もなされている⁶⁹。

①自立就労支援の強化

中間とりまとめでは、就労支援に当たっては、目標とする期限を設定し、生活保護開始直後から集中的に始めることが重要であり、国は積極的に就労支援員を配置できるよう、配置指標の見直し等の支援を検討する必要があること及びハローワークが主体となった就労支援の強化を行うべき旨、述べている。

社会保障制度改革推進法案において政府が必要な見直しを行うものとして、「保護を受けている世帯に属する者の就労の促進」及び「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」の検討を挙げている。

「生活支援戦略」中間まとめでは、当面の対応として実施する事項として「保護開始直後から、期間を定めて「早期の集中的な」就労・自立支援を行うための方針を国が策

⁶⁵ 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号30頁（平24.6.7）

⁶⁶ 失業手当Ⅱとは、要保護状態にある就労が可能な者に対して、生計を維持するために不可欠な最低生活水準を保障するために必要な給付を行う制度である。

⁶⁷ 「2010～2011年 海外情勢報告」（厚生労働省）148～150頁に詳しい。ドイツだけでなく欧米各国の失業時の就労促進に関わる助成制度や失業時の生活保障制度であれば、「2009～2010年 海外情勢報告」（厚生労働省）3～140頁に詳しい。

⁶⁸ 駒村康平「生活保護をどう再構築するか」『エコノミスト』（平24.7.10）46～47頁

⁶⁹ 「京都府における「生活・就労一体型支援事業」（生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 参考資料、平24.4.26）（厚生労働省）

定」すること及び「就労・自立支援プログラム等の拡充や体制整備等」を挙げている。検討を進める事項としては、福祉事務所等とハローワークが一体となった就労支援体制（両者の一体的窓口や巡回相談等）を全国に整備の上、生活保護の新規受給者や、相談・申請段階の者等ボーダー層に重点的に、対象者の課題に応じた能力開発等の支援施策の充実を図るなどの「ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化」を挙げている。また、「社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」をはじめとする「多様な就労機会」の確保を図ること」も挙げている。

②生活保護受給者の脱却インセンティブ強化

生活保護受給者が収入を得た場合、その収入分だけ生活保護費が減額されるのが基本であるが、就労インセンティブの観点から、就労による収入の一部は収入認定から除外し、手取りが増える仕組み（勤労控除制度）がある。しかし、これだけではインセンティブとして弱いため、更なる施策が検討されている。中間とりまとめでは今後引き続き検討を進めていくべき事項として、勤労控除の一定額の積立てや、廃止時に一時扶助等で還付する等の方策を挙げている。

「生活支援戦略」中間まとめでは、検討を進める事項として、「就労・社会的自立を促進する観点」から「生活保護基準体系」を見直すこと、「就労収入積立制度（仮称）⁷⁰」を導入すること、「自立に向けた家計・生活面の見直し指導を強化」することを挙げている。

ウ 実施体制の強化

生活保護費の適正給付、医療扶助の適正化、自立就労支援の強化、不正受給に対する取組の徹底等により、福祉事務所の負担は増加することが予想される。福祉事務所、その中でも実際に業務にあたるケースワーカーの確保及び負担の軽減が重要である。

中間とりまとめは、生活保護受給者（特に稼働年齢層の受給者）の急増にケースワーカーの増員が追い付かず、個々のケースワーカーによる支援も限界に近づきつつあり、こうした状況の見直しが必要であること、ケースワーカーの人件費に係る地方財政措置については、地方公務員の総定員が厳しく抑制される中で近年例外的に増員が図られてきたところであるが、引き続き必要な措置を講じるべきである旨、述べている。また、就労支援員の確保等による福祉事務所の体制整備を図る必要性も述べている。

会計検査院は、福祉事務所による被保護世帯の収入調査については、市民税等の課税関係資料と被保護者が申告した収入状況との照合等の調査に調査漏れ等があること⁷¹を指摘した。また、ケースワーカーによる保護費の詐取、領得、事務け怠等が発生している⁷²ことを指摘している。

⁷⁰ 就労収入の一部を積み立て、生活保護脱却後に還付する制度。この制度により、生活保護脱却後の税や社会保険料等の負担に対応しやすくなり、自立が進むことが期待されている。自由民主党は、自立時資金のための「凍結貯蓄」制度を提案している。

⁷¹ 「（２）生活保護事業の実施に当たり、事業主体に被保護者の収入把握を適切に行わせることなどにより、生活保護負担金の交付が適正なものとなるよう改善させたもの」『平成 19 年度決算検査報告』（会計検査院）

⁷² 「（１）生活保護事業の実施において、詐取等を防止するため、事業主体における内部統制を十分機能させることなどにより保護費の支給事務等を適正に実施させるとともに、詐取等に係る事案の把握体制や負担金の精算方法等について整備するよう適宜の処置を要求し及び是正改善の処置を求めたもの」『平成 19 年度決算検査

エ 生活保護基準の見直し

生活保護費と国民年金及び最低賃金との逆転現象は、国民に不平等感を与え、その結果、制度に対する不信感を抱かせる要因になっている。老後の生活保障の観点から見ると、国民年金制度と生活保護は類似の機能を果たしているが、国民年金制度は、社会保険制度として保険原理に基づく制度であり、生活保護制度は憲法上の権利の具現化として最低生活を保障するものである。このため、国民年金制度は、生活保護制度と異なり一定期間の保険料の納付を条件とし、収入や資産があっても給付を受けることができる。給付水準についても、制度の趣旨の違いから、各々算定方式が異なる⁷³。

最低賃金は、生活保護の水準を参考としつつ、公労使の3者で議論し決定されるのに対し、生活保護基準は一般国民の消費水準を基に変更される。生活保護費と最低賃金の逆転現象は解消が求められる⁷⁴。

民間の平均給与の下落や、国民年金、最低賃金を比較して生活保護基準が高すぎるのではないかという批判⁷⁵がある。

生活保護と国民年金を高齢者で比較すると、高齢者単身世帯（68歳）の生活扶助額の例を見ると平成24年4月では、東京都区部等で月額80,820円、地方郡部等で月額62,640円であるのに対し、老齢基礎年金（満額）の平成24年度の月額は、65,541円である。

生活保護と最低賃金を比較すると、平成24年7月時点で最低賃金が生活保護水準を下回っている都道府県は11都道府県⁷⁶となっている。生活保護水準との乖離額が一番大きかったのは北海道で時給にして30円、次が東京で20円であった⁷⁷。

また、民間の平均給与と生活保護費を比較すると、国税庁の民間給与実態統計調査結果では平成22年の平均給与は412万円、10年前の平成12年は461万円であり、約10.6%の下落であるのに対し、生活扶助基準額（1級地、標準3人世帯基準額）は、平成22年4月で162,170円⁷⁸、10年前の平成12年4月で163,970円であり、約1.1%の下落である。

「生活支援戦略」中間まとめでは、検討を進める事項として、一般低所得世帯の消費実態との比較検証を行い、「今年末を目途に結論を取りまとめる」となっている。

報告』（会計検査院）

⁷³ 小宮山厚生労働大臣は、「年金と生活保護の逆転現象についてですが、それぞれの役割や対象者、仕組みが異なりますが、そうした説明だけでは納得していただきにくい状況にあると考えています。このため、今年5月に立ち上げました社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会の中で、年金とのバランスで生活保護の額がどうあるべきかということを含めて、両制度の関係の在り方について総合的に検討を行うことにしています」と発言している。第180回国会参議院本会議録第19号（平24.7.11）参照。

⁷⁴ 平成19年11月に成立した「最低賃金法の一部を改正する法律」（平成19年法律第129号）により、地域別最低賃金を決定する場合は、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性にも配慮することとなった（最低賃金法第9条第3項）。

⁷⁵ 『自由民主』第2503号（平24.4.3）、第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第6号18頁（平24.5.23）等において、自由民主党は、最近の所得の減少や国民年金、最低賃金とのバランスを考慮し、給付の10%の削減を行うべきと提案している。

⁷⁶ 北海道、青森、宮城、埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫、広島の11都道府県

⁷⁷ 「資料No.2 生活保護と最低賃金」（中央最低賃金審議会目安に関する小委員会第2回、平24.7.10）（厚生労働省）

⁷⁸ 平成24年4月も同額

社会保障制度改革推進法案においては、政府が必要な見直しを行うものとして「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化」を挙げている。

オ 貧困ビジネス対策

被保護者等の意に反して、かつ内容も不明確なままに、住居とともに食事や金銭管理等の生活サービスをセットで契約させ、生活保護を搾取する悪質な無料定額宿泊所等の「貧困ビジネス」については、現在議員立法による法規制が検討されているが、中間とりまとめにおいて、地方自治体から早期の法規制及び法案が成立した場合の運用について地方側との事前協議を求める意見がある旨、述べられている。無料定額宿泊所に対する届出制の導入は提言型政策仕分けにおいても提言されている。

5. おわりに

生活保護制度の概要、今までの動向、現状、現在行われている見直しの議論等を概観してきた。

最後に、現在行われている見直しの議論の財政的な影響について触れてみたい。

例えば、医療扶助の適正化であるが、平成 24 年度当初予算ベースの生活保護費負担金（事業費ベース）は約 3 兆 7 千億円で医療扶助はおおむね半分を占めるが、後発医薬品の使用促進及び電子レセプトの活用による医療機関等への点検の強化による医療扶助の適正化に関しては、国と地方を合わせて約 165 億円⁷⁹の削減効果が見込まれる。

不正受給対策に関しては、平成 22 年度の生活保護費負担金（事業費ベース）実績額は約 3 兆 3 千億円に対し、明らかになった不正受給は平成 22 年度で約 128 億円、全体の約 0.4%である。

自立就労支援の強化に関して、主な対象は平成 22 年度では全体の 16.2%を占める「その他の世帯」、あるいは、7.7%を占める「母子世帯」となるだろう。76%を占める「高齢者世帯」及び「障害者世帯・傷病者世帯」においては、稼働能力の面から同施策の効果が期待しづらい。いずれの施策も保護費の急激な削減は期待しづらいと思われる。

我が国の人口推移として高齢化はますます進行するため、被保護世帯の約 43%が高齢者世帯である現状を考えると、生活保護費の給付費は今後の景気の動向にもよるが、他の社会保障給付費と同様、更に増加することが予想される。

こういった状況の中、改めて現行の生活保護制度に焦点が当たっている。

昨今の生活保護制度に対する不信感は、不安定な経済情勢の中で国民の不安が高まる中、働けるにもかかわらず受給している者がいるのではないかと、また、自分で保険料を納付した年金及び自らの労働で得る賃金と比較して保護費は高すぎるのではないかとという不公平感等から来ていると考えられる。かかる不信感を払拭するべく保護基準の適正化、不正受給の防止、年金、最低賃金との関係の検討等を行い、より一層、公正、公平な制度とし、国民の納得を得ることにより、生活保護本来の機能を取り戻すことに意義がある。

また、生活保護制度が最後のセーフティネットであることを前提に、そうした制度の対

⁷⁹ 「平成 24 年度社会保障関係予算のポイント」（平 23. 12）（財務省）より、国費の削減効果額は 124 億円。地方分を合わせた効果額は $124 \times 4/3$ で約 165 億円。

象者を減らすための雇用政策、個々人の自立支援対策、老後の生活を保障するための年金制度の整備、貧困の連鎖を防ぐための教育の充実等、社会政策全般の制度の見直しにより対応することが必要である。

増大が予想される社会保障給付に対し、今後国民負担の増加が不可避である。社会保障制度を支え続けていくには、給付の適正化のみならず、少子高齢化や国際競争力の強化といった課題を克服し、我が国経済全体を成長させていくことが求められる。