

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	生活保護制度の現状と課題
他言語論題 Title in other language	Current Situation and Problems of Public Assistance System
著者 / 所属 Author(s)	堀部 貢 (Horibe, Mitsugu) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 社会労働調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
出版者 Publisher	国立国会図書館 調査及び立法考査局
通号 Number	784
刊行日 Issue Date	2016-05-20
ページ Pages	1-27
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	生活保護制度は、近年、多くの制度の見直しや適正化の取組が行われている。生活・住宅・医療の主要な三つの扶助及び就労支援等に係る制度の見直しや適正化の現状と今後の課題を整理する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

生活保護制度の現状と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 社会労働調査室主任 堀部 貢

目 次

はじめに

I 生活保護制度の概要

- 1 生活保護法
- 2 保護の種類
- 3 実施機関と事務手続
- 4 被保護者等の状況
- 5 生活保護費の状況

II 制度の現状と課題

- 1 近年における制度の見直し
- 2 生活扶助
- 3 住宅扶助
- 4 医療扶助
- 5 就労支援（生活保護からの脱却）
- 6 その他の課題

おわりに

要 旨

- ① 生活保護制度は、生存権の理念に基づく制度であり、生活保護法で規定されている。生活保護の種類には、生活扶助等の8種類の扶助がある。生活保護の被保護者数は、平成7年を底に増加に転じ、現在は約216万人となっていて過去最高の状況にある。被保護世帯数のうち約半数は高齢者世帯であるが、近年は稼働年齢層と考えられるその他の世帯が増加している。生活保護費は全額公費負担であり、保護費の大部分は、生活・住宅・医療の主要3扶助に係る費用で占められている。近年、生活保護制度に対して様々な課題が指摘されており、制度の見直しが行われている。
- ② 生活扶助については、扶助基準額の見直しが行われ、平成25年8月から基準額が段階的に改定された。また、冬季加算の見直しが平成27年10月から行われた。この見直しは、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡の観点などから適正化を行ったとされている。見直しによる生活保護世帯への影響を適切に把握して、生活扶助基準を検証していくことが今後の課題になる。
- ③ 住宅扶助については、地域別に定められる特別基準額の見直しが平成27年7月から行われた。この見直しは、各地域における家賃実態を反映することなどにより適正化を行ったとされているが、基準額が減額となる場合には転居が必要になるなど影響が大きいことを批判する意見もみられる。見直しによる影響の実態を適切に把握して、今後更に見直しを行うとともに、特別基準額の適切な改定方法を検討することが課題になる。
- ④ 医療扶助については、生活保護費総額の約半分を占めていることから、不適切な診療を防止して扶助費の適正化を図るための様々な取組が行われている。今後も適正受診の指導徹底等を着実に実施し、実効性のある適正化の取組を検討することが課題になる。また、医療扶助に被保護者の自己負担がない現行制度においては、被保護者や医療機関に診療を適正化する意識が働きにくいとの意見もみられる。
- ⑤ 生活保護からの脱却を促進するため、稼働能力がある被保護者に対する就労支援の事業が実施されている。事業の効果を適切に検証し、被保護者の就労への意欲やインセンティブが確保されるような見直しを行っていくことが課題になる。

はじめに

生活保護制度は、日本国憲法第 25 条に規定する国民の生存権の理念に基づき、国が生活に困窮する者に対して、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とした制度である。

生活保護を受けている被保護者数は、近年は増加傾向が続いており、平成 27 年 12 月時点の概数では 216 万人を超えている⁽¹⁾。そして、このような被保護者数の増加に伴い、生活保護費負担金の額も年々伸び続けており、平成 27 年度当初予算の事業費ベースでは 3 兆 8180 億円となっている。一方、生活保護に関する不正受給等の報道が相変わらず見受けられており、社会的関心の高い事項となっている。

このような状況を受け、近年、生活保護制度に関して多くの議論が行われた結果、生活保護基準の見直しが行われたり、生活保護法の改正が行われたりしているが、制度の見直しに関する議論は今後も続くと思われる。そこで、いわゆる社会保障の最後のセーフティネットとされる生活保護制度について、これまでの動向や制度の現状と課題を整理することにより、今後の生活保護の議論に資するものとしたい。

I 生活保護制度の概要

1 生活保護法

(1) 沿革

我が国では、戦前においては、一般的な公的扶助法として「救護法」(昭和 4 年法律第 39 号)が存在していたが、終戦後に、戦災者、引揚者、失業者等の生活困窮者が急増したことに対応するため、政府が応急的に「生活困窮者緊急生活援護要綱」を決定して昭和 21 年 4 月から実施した後、同年 9 月に統一的な公的扶助法として「生活保護法」(昭和 21 年法律第 17 号)が制定された。その後、昭和 22 年 5 月に日本国憲法が施行されたことを受け、また、社会保障制度審議会による生活保護制度の改善強化に関する勧告が出されたことなどを踏まえ、昭和 25 年 5 月に上記の旧生活保護法が全面改正される形で、現行の「生活保護法」(昭和 25 年法律第 144 号)が制定された。

(2) 生活保護法の原理

現行の生活保護法は、生活保護制度を憲法第 25 条の生存権の理念に基づく制度とし、国が生活に困窮するすべての国民に対して、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている(第 1 条)。単に生活保障を行うだけでなく、自立助長すなわち保護からの脱却を支援することも目的であることが明記されている。

すべて国民は、法の定める要件を満たす限り、保護を無差別平等に受けることができるとされている(第 2 条)。専ら生活困窮に至っている経済状態に着目して、保護を受ける権利がある

*本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、平成 28 年 3 月 2 日である。

(1) 「被保護者調査(平成 27 年 12 月分概数)」2016.3.2. 厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/sai-kin/hw/hihogosya/m2015/dl/12-01.pdf>>

とするものである。制度の目的である最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものとされている（第3条）。その内容は、厚生労働大臣の定める保護基準で具体化されている。

第4条は、保護の補足性の原理を規定している。すなわち、保護は、生活困窮者が利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用することを要件として行われ、また、扶養義務者による扶養や他の制度による扶助は生活保護に優先する。ただし、急迫した事由がある場合には必要な保護が行われる。具体的には、不動産、預貯金等の資産や、年金、手当等の受給の有無、稼働能力を踏まえた就労の可否、扶養義務者の状況や扶養能力などの事項について、保護の開始時に調査が行われることなどにより、保護の要否や保護費の額が決定されることになる。

（3）制度運営上の原則

生活保護法の第2章は、制度運営に係る4つの保護の原則を規定している。

まず、保護は、要保護者等からの申請に基づいて開始されるが、急迫した状況にあるときは、行政の職権で必要な保護を行うことができる（第7条、申請保護の原則）。具体的な手続は後述するが、都道府県等が設置する福祉事務所が申請の窓口となる。

保護の実施は、厚生労働大臣の定める最低限度の生活に係る基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち要保護者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行われる（第8条、基準及び程度の原則）。すなわち、厚生労働大臣が毎年定める基準で計算される最低生活費から、就労収入、年金等社会保障の給付額、親族による援助等の収入として認定された額を差し引いた差額が保護費となる⁽²⁾。

そして、保護は、要保護者の年齢や健康状態など、要保護者個人又は世帯の実際の必要に応じて有効かつ適切に行うものとされる（第9条、必要即応の原則）。

保護の要否と程度は、世帯を単位として定められ、世帯単位の取扱いが適切でない場合に限り個人単位とする（第10条、世帯単位の原則）。生活困窮という経済状態は、生計を同一にする世帯全体に現れると考えられることによるものである。

2 保護の種類

保護の種類は、生活保護法第11条に、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助の8種類が規定されている⁽³⁾。文字どおり出生から死亡までの生活全般を営む上で生じる費用の種類に応じて設定されており、これらの扶助の具体的な内容は、生活保護法第12～18条のほか、同法第8条第1項に基づく厚生労働大臣が定める基準である「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号）⁽⁴⁾などで定められている。各扶助の概要を示すと表1のようになる。

各扶助は、要保護者の必要に応じて、単独又は複数の扶助を併せて支給されることになるが、通常の場合は、日常生活に必要な費用に対応する生活扶助が中心的な扶助であり、これに要保

(2) 預貯金、不動産等の資産の売却収入等も収入認定されるため、これらを消費した後に保護適用となる。また、就労収入の全額は収入認定されず、一定額を控除して収入認定額とする勤労控除の仕組みがあり、勤労控除額は収入金額に応じて設定されている。

(3) 「介護保険法」（平成9年法律第123号）の制定に伴い、介護扶助が8番目の保護として新設され、平成12年4月から施行された。

(4) この保護の基準は、毎年、厚生労働省告示の改正による形で示され、一般基準と呼ばれている。

護者が家賃を必要とすれば住宅扶助、医療サービスを必要とすれば医療扶助などが併せて支給されることになる。

また、生活保護には級地制度が設けられており、生活保護法第8条第2項に基づき、地域における生活様式や物価の差異による生活水準の差がみられる実態を踏まえて、生活保護基準に地域差が設けられている。現行の級地は、全国を大都市から地方まで、1級地-1、1級地-2、2級地-1、2級地-2、3級地-1、3級地-2の6段階に区分されている⁽⁵⁾。

表1 生活保護の種類

種類	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)	・基準額として、①食費等の個人的費用、②光熱水費等の世帯共通の費用を合算して算出(特定の地区には冬季加算あり) ・特定の世帯には、8種類の加算あり ・臨時的な需要を満たすための一時扶助等
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
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
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	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

(出典) 「保護の種類と内容」『生活保護制度』厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakuni tsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatu hogo/index.html> を基に筆者作成。

3 実施機関と事務手続

生活保護の実施機関は、都道府県及び市区町村が設置する福祉事務所である。福祉事務所は、「社会福祉法」(昭和26年法律第45号)第14条に基づき設置される機関で、都道府県及び市(特別区を含む)では設置が義務付けられ、町村では設置は任意とされている⁽⁶⁾。福祉事務所には、指導監督を行う所員、現業を行う所員、事務を行う所員が置かれ、所員の定数は条例で定められるが、現業を行う所員(ケースワーカー)については標準数が同法第16条で規定されている。この現業を行う所員は、要保護者の資産、環境等を調査し、保護等の必要性の有無及びその種類を判断し、本人に生活指導等を行うことなどの事務を担当している。各被保護世帯に対して担当のケースワーカーが配置されることになる。

生活保護に係る事務手続は、おおむね①事前の相談、②保護の申請、③審査、④保護の開始、⑤保護の停止又は廃止の流れで行われる。

①事前の相談では、福祉事務所において、相談者の生活状況、収入状況等について確認し、生活保護制度の仕組みや生活福祉資金等の他の社会保障施策の活用などについての説明がなされる。

②保護の申請は、保護を受けようとする者が、申請書を福祉事務所に提出して申請を行うこ

(5) 厚生労働省告示「生活保護法による保護の基準」別表第9で定められ、各級地別に市町村名が記載されている。一例として、「1級地-1」は、東京都区部や大阪市などの地域である。級地の区分はこれまでに何回も見直されており、現行の6区分は昭和62年度から設定された。

(6) 福祉事務所の設置状況は、都道府県208、市区996、町村43、計1,247(平成27年4月1日現在)である。市区町村の福祉事務所はその区域を所管し、都道府県の福祉事務所は福祉事務所を設置しない町村の区域を所管している。福祉事務所は、生活保護法に係る事務のほか、「児童福祉法」(昭和22年法律第164号)、「老人福祉法」(昭和38年法律第133号)等の事務を行う。

とである。ただし、書面での提出が困難である場合には、口頭による申請も認められる。(生活保護法第 24 条第 1 項)

③審査は、保護の申請が生活保護の受給要件を満たしているかをチェックして確認することである。審査に当たり、要保護者の生活状況、資産及び収入の状況、健康状態等を把握するため、要保護者の居住場所へ訪問すること、要保護者に報告を求めること、要保護者に検診を受けることを命じること、要保護者の扶養義務者に援助の可否を照会することなどの調査が行われる。

④保護の開始については、申請日から原則 14 日以内に保護の要否が決定されることになる(同法第 24 条第 5 項)。保護を要するとされれば、保護費が支給される。保護の受給中も福祉事務所は、被保護者の生活や収入等の状況を確認するために訪問調査等を行う。一方、被保護者は、収入支出等の生計の状況について変動があったときは福祉事務所に届け出る義務がある。また、福祉事務所は、被保護者に対し、生活の維持、向上等のために指導又は指示を行ったり、就労の可能性のある者には就労指導を行ったりする。

⑤保護の停止又は廃止は、被保護者が保護を必要としなくなったときに決定され、被保護者に通知される。(同法第 26 条)

4 被保護者等の状況

生活保護の被保護者等の状況は、厚生労働省の被保護者調査(平成 23 年度までは福祉行政報告例)により公表されている。それによると、平成 25 年度の 1 か月平均の被保護世帯数は 1,591,846 世帯、被保護者数は 2,161,612 人でともに過去最高であり、人口に対する被保護者数の割合である保護率は 1.70% で、国民の約 59 人に 1 人が被保護者である計算になる⁽⁷⁾。これまでの被保護者数等の推移は表 2 のとおりである。

制度発足当初で戦後間もない昭和 30 年度には 200 万人弱に上っていた被保護者数は、その後の我が国の高度経済成長に伴い順次減少を続け、昭和 40 年代後半以降に 2 回のオイルショック等による景気悪化に伴い増加することもあったが、昭和の末から平成の初めにかけてのバブル景気等の影響もあり、平成 7 年度には被保護者数及び保護率は最少を記録した。その後は被保護者数の増加傾向が続いており、特に平成 20 年のいわゆるリーマン・ショックの影響等により、平成 21・22 年度には対前年度増加率が 10% を超え、平成 23 年度の被保護者数は 200 万人を超えることとなり、以後増加傾向は続いている⁽⁸⁾。

平成 25 年度の被保護者数 2,161,612 人のうち、生活扶助の受給者は 1,941,036 人(全体の 89.8%)、住宅扶助の受給者は 1,835,940 人(同 84.9%)、医療扶助の受給者は 1,745,615 人(同 80.8%)であり、これら 3 種の扶助が生活保護の中心となっている⁽⁹⁾。

(7) 厚生労働省社会・援護局保護課『平成 25 年度被保護者調査』pp.11-12。なお、速報値による平成 27 年 12 月分の概数は、被保護者数 2,165,585 人、被保護世帯数 1,634,185 世帯である。「被保護者調査(平成 27 年 12 月分概数)」前掲注(1)

(8) リーマン・ショック後における雇用失業状況の悪化が社会問題となる中、平成 20 年 12 月末から翌年 1 月初めにかけて、日比谷公園において労働組合や NPO メンバーらが仕事と住まいを失った労働者に対して、宿泊所の提供や炊き出し等の支援を行う「年越し派遣村」が開設され、特設窓口で生活保護を申請する様子などが報道された。また、平成 21 年 12 月末から翌年 1 月初めには、国と東京都が協力して「年末年始の生活総合相談」(いわゆる公設派遣村)が行われた。年越し派遣村や公設派遣村については、肯定的なものの否定的なもの多様な意見がみられたが、派遣村に関する一連の報道や国の対応は、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。

表2 被保護者数、保護率、被保護世帯数の推移

年 度	被保護者数 (人)	保護率 (%)	被保護世帯数 (世帯)
昭和 30 年度	1,929,408	2.16	661,036
40 年度	1,598,821	1.63	643,905
50 年度	1,349,230	1.21	707,514
60 年度	1,431,117	1.18	780,507
平成 2 年度	1,014,842	0.82	623,755
7 年度	882,229	0.70	601,925
12 年度	1,072,241	0.84	751,303
15 年度	1,344,327	1.05	941,270
16 年度	1,423,388	1.11	998,887
17 年度	1,475,838	1.16	1,041,508
18 年度	1,513,892	1.18	1,075,820
19 年度	1,543,321	1.21	1,105,275
20 年度	1,592,620	1.25	1,148,766
21 年度	1,763,572	1.38	1,274,231
22 年度	1,952,063	1.52	1,410,049
23 年度	2,067,244	1.62	1,498,375
24 年度	2,135,708	1.67	1,558,510
25 年度	2,161,612	1.70	1,591,846

(出典) 厚生労働省社会・援護局保護課『平成 25 年度被保護者調査』pp.152, 158 を基に筆者作成。

平成 25 年度の被保護世帯数を世帯類型別にみると、「高齢者世帯」が 719,625 世帯、「母子世帯」が 111,520 世帯、「傷病者・障害者世帯計」が 464,719 世帯、「その他の世帯」が 288,055 世帯となっている⁽¹⁰⁾。「高齢者世帯」(男女とも 65 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)が全体の半数近くを占め、これに「傷病者・障害者世帯計」を合わせると、稼働が期待しにくい世帯が全体の約 75% を占めることになる。10 年前の平成 15 年度と比べると、「高齢者世帯」の構成割合はほぼ同じであり、世帯数は約 28 万世帯増加している。また、稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」については、世帯数は約 20 万世帯増加して 3.4 倍になり、構成割合は 2 倍になっている。(表 3 参照)

表3 世帯類型別の被保護世帯数(構成割合)

年 度	高齢者世帯	母子世帯	傷病者・障害者世帯計	その他の世帯	総数
平成 15 年度	435,804 (46.4%)	82,216 (8.7%)	336,772 (35.8%)	84,941 (9.0%)	941,270
平成 25 年度	719,625 (45.4%)	111,520 (7.0%)	464,719 (29.3%)	288,055 (18.2%)	1,591,846

(注) 「総数」には保護停止中の世帯を含むが、各世帯類型別の世帯数には保護停止中は含まれていない。

(出典) 厚生労働省社会・援護局保護課『平成 25 年度被保護者調査』; 厚生労働省大臣官房統計情報部編『平成 15 年度福祉行政報告例』の結果の概要を基に筆者作成。

そして、平成 25 年 7 月時点の保護率は全国平均で 1.70% となっているが、この保護率を都道府県別にみると、保護率の高い順には大阪府 3.42%、北海道 3.15%、高知県 2.82%、福岡県 2.61%、沖縄県 2.40% などとなっており、保護率の低い順には富山県 0.33%、福井県 0.49%、長

(9) 厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(7), p.12.

(10) 同上, p.11.

野県 0.54%、岐阜県 0.58%、山形県 0.63% などとなっていて、最も高い大阪府と最も低い富山県とでは 10 倍以上の差があり、地域間の格差が大きい状況がみられる⁽¹¹⁾。

5 生活保護費の状況

(1) 生活保護費負担金の推移

生活保護費は全額公費負担とされている。保護の実施機関である都道府県及び市町村が保護費を支弁するが、生活保護法第 75 条に基づき、国は都道府県及び市町村が支弁した保護費の 4 分の 3 を負担することとされている。そして、地方負担分に関しては、国から各地方公共団体に交付される地方交付税の基準財政需要額に算入されることで一定の財源保障がなされている⁽¹²⁾。なお、国の負担割合は、昭和 59 年度までは 10 分の 8、昭和 60～63 年度は 10 分の 7、平成元年度以降は 4 分の 3 で推移してきた⁽¹³⁾。

生活保護費負担金の総額は、平成 25 年度で 3 兆 6314 億円（事業費ベース実績額、以下同じ）に上っている⁽¹⁴⁾。扶助の種類別内訳を示すと、医療扶助に係る費用 1 兆 7077 億円が全体の 47.0% を占めており、日常生活に係る費用である生活扶助費 1 兆 2256 億円や住宅扶助費 5799 億円よりも多額となっている。そして、医療扶助、生活扶助及び住宅扶助の 3 扶助に係る費用の合計額が、生活保護費負担金の大部分（96.8%）を占めている状況である。なお、上記の平成 25 年度負担金総額 3 兆 6314 億円を同年度の被保護者数 2,161,612 人で除すと、被保護者 1 人当たりの保護費は約 168 万円となる。

近年の推移は表 4 のとおりである。全体として増加傾向であるが、平成 21 年度及び平成 22 年度は特に増加が大きく、前年度に比べて 1.11 倍となっている。そして、平成 25 年度の負担金総額 3 兆 6314 億円は、平成 15 年度の負担金総額 2 兆 3881 億円の 1.5 倍にまで増加している。扶助の種類別に平成 25 年度と平成 15 年度の費用を比較すると、生活扶助費は 1.5 倍になり、負担金総額に対する割合は約 3 分の 1 で推移している。住宅扶助費は 2.1 倍になり、負担金総額に対する割合は増加傾向にある。医療扶助費は 1.4 倍になり、負担金総額に対する割合は約 2 分の 1 で推移している。

(11) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度の概要等について」（第 14 回社会保障審議会生活保護基準部会資料 2）2013.10.4, p.7. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaiho_shoutantou/0000025830.pdf>

(12) 地方交付税は、地方公共団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、基準財政需要額が基準財政収入額を上回る場合にその財源不足額を基に算定され、地方の一般財源として交付される。基準財政需要額は、地方公共団体における必要な一般財源としての標準的な財政需要額を示すものであり、経費の種類ごとに測定単位を設定して、これに単位費用と補正係数を乗じることにより算定される。

(13) 昭和 60～63 年度の 10 分の 7 の負担割合は、暫定的な特例措置とされ、生活保護法の本則第 75 条は改正されずに附則で規定された。また、国の負担割合については、平成 13 年に発足した小泉純一郎内閣における地方財政の三位一体改革に関して大きな論争が行われた。三位一体改革において、生活保護費負担金も検討の対象とされたことを受け、厚生労働省は平成 17 年に「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」を設けて検討を行った。その中で厚生労働省は、生活扶助の国庫負担割合を 2 分の 1 とするなどの見直し案を示したが、これに対して地方公共団体側は大きな反発を示し、議論の応酬がみられたが、結果的には国庫負担割合は変更されなかった。

(14) 「参考資料（社会保障）」（財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料）2015.4.27, p.54. 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia270427/02.pdf>

表4 生活保護費負担金（事業費ベース実績額）の推移

（単位：億円）

年 度	生活保護費負担金総額	扶助の種類別内訳（負担金総額に対する割合）				
		前年度比	生活扶助	住宅扶助	医療扶助	その他
平成 15 年度	23,881	－	8,182 (34.3%)	2,823 (11.8%)	12,361 (51.8%)	515
16 年度	25,090	1.05	8,401 (33.5%)	3,073 (12.2%)	13,029 (51.9%)	587
17 年度	25,942	1.03	8,494 (32.7%)	3,272 (12.6%)	13,470 (51.9%)	706
18 年度	26,333	1.02	8,638 (32.8%)	3,439 (13.1%)	13,500 (51.3%)	756
19 年度	26,175	0.99	8,708 (33.3%)	3,590 (13.7%)	13,074 (49.9%)	802
20 年度	27,006	1.03	8,965 (33.2%)	3,814 (14.1%)	13,393 (49.6%)	834
21 年度	30,072	1.11	10,163 (33.8%)	4,427 (14.7%)	14,515 (48.3%)	967
22 年度	33,296	1.11	11,552 (34.7%)	4,996 (15.0%)	15,701 (47.2%)	1,047
23 年度	35,016	1.05	12,090 (34.5%)	5,384 (15.4%)	16,432 (46.9%)	1,109
24 年度	36,028	1.03	12,458 (34.6%)	5,651 (15.7%)	16,759 (46.5%)	1,160
25 年度	36,314	1.01	12,256 (33.8%)	5,799 (16.0%)	17,077 (47.0%)	1,182

（出典）「参考資料（社会保障）」（財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料）2015.4.27, p.54. 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia270427/02.pdf> を基に筆者作成。

（2）不正受給

生活保護法第 78 条は、不実の申請その他不正な手段により保護を受け又は他人をして受けさせた者があるときは、その者から、支給された保護費の費用の全部又は一部を徴収することを規定しているが、このような不正受給の件数は近年において増加傾向にある。

厚生労働省は、生活保護法に基づく生活保護法施行事務監査を実施し、不正受給等に関する監査の実施結果報告を集計している。この結果報告によると、平成 26 年度の不正受給件数は 43,021 件、不正受給金額は 174 億 7903 万円、1 件当たりの金額は約 40 万円であり、不正内容の内訳は、被保護者における稼働収入の無申告（不正受給件数の構成比 46.5%）、各種年金等の無申告（同 20.2%）、稼働収入の過小申告（同 12.2%）などとなっている⁽¹⁵⁾。不正受給の件数及び金額は、近年では増加の一途となっていたが、件数では平成 25 年度の 43,230 件、金額では平成 24 年度の 190 億 537 万円を境に若干の減少に転じている⁽¹⁶⁾。なお、不正受給金額は多額ではあるが、最高額となった上記の平成 24 年度のコトでも、同年度の生活保護費負担金総額 3 兆 6028 億円に対する割合は 0.5% 程度である。

II 制度の現状と課題

1 近年における制度の見直し

生活保護制度は、昭和 25 年の生活保護法制定以降、抜本的な見直しは行われず、制度の枠組みはほとんど変わらずに経過してきた。近年、被保護者数の増加傾向が強まり、平成 23 年度に過去最高を更新してその後も増加している状況などを踏まえて、生活保護制度に対して様々な課題が指摘され、制度の見直しが行われるようになった。初めに、平成 23 年以降における制度

(15) 厚生労働省社会・援護局「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」2016.1.20, p.52. <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-13-00d.pdf>>

(16) 総務省行政評価局「生活保護に関する実態調査結果報告書」2014.8, p.48. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000305409.pdf> によると、平成 14 年度の不正受給件数は 8,204 件、不正受給金額は 53 億 6065 万円となっている。この数値と比べると、平成 26 年度の不正受給件数は 5.2 倍、不正受給金額は 3.3 倍に増加している。

の見直し⁽¹⁷⁾を概観する。

(1) 生活保護制度に関する国と地方の協議

被保護者の急増等への対応に迫られる地方自治体から、生活保護制度の抜本改革に向けた様々な具体的提案がなされるようになった。このような状況を踏まえて、国と地方自治体が喫緊に取り組むべき具体的対策を協議するため、平成 23 年に「生活保護制度に関する国と地方の協議」が開催され、同年 12 月に中間とりまとめ⁽¹⁸⁾が報告された。

この中間とりまとめで検討項目とされた事項は、①生活保護受給者に対する自立・就労支援及び第 2 のセーフティネット（求職者支援制度）と生活保護制度との関係整理、②医療扶助や住宅扶助等の適正化、③生活保護費の適正支給の確保、④実施機関の事務負担軽減などである。これらの検討項目に対して、厚生労働省は、運用改善等で速やかに実行する事項と引き続き制度の見直しの検討を進める事項に整理して対策を講じた。

(2) 社会保障審議会生活保護基準部会

厚生労働省の社会保障審議会は、平成 23 年 2 月に、生活保護基準の定期的な評価・検証を実施するための専門の常設部会である「生活保護基準部会」を新たに設置した。これは、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」の報告書⁽¹⁹⁾において、「今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に 5 年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされたことに基づくものである。

生活保護基準部会は、平成 23 年 4 月から平成 25 年 1 月までに 13 回開催され、「平成 21 年全国消費実態調査」のデータを用いて、年齢階級別、世帯人員別、級地別に生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態との乖離を分析するなどの検証を行い、平成 25 年 1 月に報告書を取りまとめた⁽²⁰⁾。そして、厚生労働省は、生活扶助基準について報告書の検証結果を踏まえ、基準額と消費実態との乖離を是正するとともに、物価の動向を勘案するという考え方にに基づき、生活扶助基準額の改定を実施した。この改定では、平成 25 年 8 月から平成 27 年度まで、3 年程度をかけて段階的に実施される激変緩和措置がとられた。

また、同部会は、上記報告書で生活扶助以外の扶助や加算制度についても速やかに検討を行うべきとされたことを受けて、引き続き平成 25 年 10 月から平成 27 年 1 月までに 9 回開催さ

(17) 平成 23 年より前にも生活保護制度の見直しの動きはあった。特に、経済財政諮問会議を中心とした構造改革の動きがあり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（平成 15 年 6 月 27 日閣議決定）首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030627f.html#3-0>> では、社会保障給付費の伸びを抑制し、生活保護においても、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革などの関係を踏まえ、高齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要であるとした。そして、厚生労働省は、平成 15 年 8 月に社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を設置し、平成 16 年 12 月に生活保護制度の改善の方向などを示した報告書が公表された。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」2004.12.15. 厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>>

(18) 厚生労働省「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」（平成 23 年 12 月 12 日）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001xvq6-att/2r9852000001xvrm.pdf>>

(19) 前掲注(17)参照。

(20) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（平成 25 年 1 月 18 日）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi-att/2r9852000002t006.pdf>>

れ、住宅扶助及び生活扶助の冬季加算等を取り上げて検証を行い、平成 27 年 1 月に報告書を取りまとめた⁽²¹⁾。そして、厚生労働省は、報告書の検証結果を踏まえ、住宅扶助の基準額について、各地域における家賃実態を反映して適正化を図るなどの見直しを行い、平成 27 年 7 月から実施した。また、冬季加算については、一般低所得世帯における冬季に増加する光熱費支出の地区別の実態等を踏まえて、地区別の冬季加算の水準の適正化を図るなどの見直しを行い、平成 27 年 11 月（一部地域は同年 10 月）から実施した。

(3) 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

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。」とされたことを受け、厚生労働省は、平成 24 年 4 月に、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置し、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することとした。同部会は、平成 24 年 4 月から平成 25 年 1 月までに 12 回開催され、平成 25 年 1 月に報告書を取りまとめた⁽²²⁾。

上記報告書は、①新たな生活困窮者支援制度の構築、②生活保護制度の見直しの 2 つの大きな項目で構成されている。①は、生活困窮者に対し生活保護受給に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るものである。また、②は、現在の生活保護受給者の自立を助長する仕組みが必ずしも十分ではない状況にあるため、新たな生活困窮者支援制度の構築と一体的に生活保護制度の見直しも行い、両制度が相まって、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立促進を図るものである。

そして、上記報告書の内容を踏まえた法整備が行われることになり、生活困窮者自立支援法案及び生活保護法の一部を改正する法律案の 2 法案が、平成 25 年に国会に提出され、同年 12 月に成立した⁽²³⁾。「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）は、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、就労準備支援事業等の実施を行うための措置を講ずるものであり、平成 27 年 4 月から施行された。また、「生活保護法の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 104 号）は、就労による自立の促進（就労自立給付金の創設）、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための措置を講ずるものであり、平成 26 年 7 月（一部は同年 1 月）から施行された。

2 生活扶助

(1) 保護基準の概要

生活扶助は、日常生活に必要な費用を満たすための基本的な扶助であり、前記のとおり、被保護者数の約 9 割は生活扶助を受給している。

生活扶助は金銭給付によって行うものとされており、その基準は、前記の生活保護法の規定

(21) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（平成 27 年 1 月 9 日）
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun.pdf>

(22) 厚生労働省社会保障審議会「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報告書」（平成 25 年 1 月 25 日）
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>>

(23) 初めに第 183 回国会に提出され審議未了で廃案となったが、所要の修正を加え、改めて第 185 回国会に提出され成立した。

に基づく厚生労働省告示「生活保護法による保護の基準」の別表第1で定められている。生活扶助の内容は、①一般的共通的な生活費としての基準生活費、②特別な需要を満たすための加算⁽²⁴⁾、③臨時的な需要を満たすための一時扶助等で構成されている。生活扶助は居宅において行うのが原則であるが、救護施設等で保護を行う場合は施設用の基準生活費が適用される。また、入院患者には入院患者日用品費が、介護施設入所者には介護施設入所者基本生活費が、基準生活費に代わって支給される。

基準生活費は、食費や被服費など個人単位の経費である第1類費と、光熱費など世帯単位の経費である第2類費に区分されており、第2類費には冬季の暖房費等の増加需要に対応するための冬季加算が別途計上される。第1類費は年齢別（「0歳～2歳」から「70歳以上」までの8区分）に、第2類費は世帯人員別に基準額が定められ、また、両者とも全国を大都市から地方まで6段階の級地⁽²⁵⁾に区分して基準額が定められている。

(2) 保護基準の見直し

(i) 生活扶助基準額の見直し

生活扶助基準の改定は、昭和59年以降、一般国民の消費水準の伸び率に合わせて改定する水準均衡方式により毎年度改定されることになっているが、近年の生活扶助基準額は同額で据え置かれる形で推移してきた。そして、前記のとおり、社会保障審議会生活保護基準部会による生活扶助基準の検証が行われ、厚生労働省は、平成25年1月の同部会の報告書による検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の基準額と消費実態との乖離を是正するとともに、前回見直し（平成20年）以降はデフレの傾向にある物価の動向を勘案するという考え方にに基づき、生活扶助基準額の改定を実施することとした。

この改定は、激変緩和措置として3年程度をかけて段階的に実施することとされ、平成25年8月、平成26年4月及び平成27年4月に、それぞれ基準額が改定された。改定後の基準額は、世帯員の年齢、世帯人員、居住地域の別により増減があるが、全体では引き下げられた形となっている。そして、この見直しにより、3年間で約670億円の財政効果（国費ベースの減少額）が生じるとされているが、要因別にみると、①生活保護基準部会の検証結果を踏まえた調整によるものが90億円、②物価の動向を勘案したことによるものが580億円とされている⁽²⁶⁾。なお、平成26年4月の改定では、上記の段階的改定の2年目分の引下げとは別に、国民の消費動向等を踏まえた改定として消費増税の影響を考慮した引上げの改定も行われたが、平成27年4月の改定では、国民の消費動向等を踏まえた改定は据え置かれた。生活扶助基準額の見直しの状況について、見直し前の平成24年度と見直し後の平成27年度を具体例で示すと表5のようになる。

(ii) 冬季加算の見直し

冬季加算は、冬季において増加する光熱費や被服費等の増加需要に対応するものとして、11～3月の5か月間、生活扶助基準に上乘せして支給するものであり、その額は地区別（Ⅰ区、Ⅱ区、Ⅲ区、Ⅳ区、Ⅴ区、Ⅵ区⁽²⁷⁾）、世帯人員別、級地別に設定されている。この冬季加算につい

⁽²⁴⁾ 妊産婦加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算、母子加算の8種類の加算がある。

⁽²⁵⁾ 前掲注(5)参照。

⁽²⁶⁾ 厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(11), p.22.

表5 生活扶助基準額の見直しの具体例（月額）

（単位：円）

区 分	平成 24 年度 A	平成 27 年度 B	B - A	
夫婦と子 1 人の 3 人世帯 (33 歳男、29 歳女、4 歳子)	都市部 (1 級地-1)	172,170	160,110	- 12,060
	町村部 (3 級地-2)	135,680	131,640	- 4,040
高齢単身世帯 (68 歳女)	都市部 (1 級地-1)	80,820	80,870	50
	町村部 (3 級地-2)	62,640	65,560	2,920
高齢夫婦世帯 (68 歳男、65 歳女)	都市部 (1 級地-1)	121,940	120,730	- 1,210
	町村部 (3 級地-2)	94,500	97,860	3,360
母子世帯 (30 歳女、4 歳子、2 歳子)	都市部 (1 級地-1)	192,900	189,870	- 3,030
	町村部 (3 級地-2)	157,300	159,900	2,600

(注) 冬季加算 (Ⅵ区×5/12)、児童養育加算及び母子加算を含む。

(出典) 厚生労働省『厚生労働白書 資料編』平成 24 年版及び平成 27 年版を基に筆者作成。

ては、昭和 49 年以降、前年度基準額に生活扶助基準改定率を乗じた更新のみを行って消費実態を踏まえた見直しが行われておらず、実際の冬季の需要増加額よりも冬季加算額が過大となっている地域があるなどの指摘⁽²⁸⁾がなされてきた。そして、前記のとおり、社会保障審議会生活保護基準部会による冬季加算についての検証が行われ、厚生労働省は、平成 27 年 1 月の同部会の報告書による検証結果を踏まえて冬季加算の見直しを行った。

冬季加算の見直しの内容は、①地区別の冬季加算の水準について、一般低所得世帯における冬季に増加する光熱費支出の地区別の実態や近年の光熱費物価の動向等を踏まえて適正化すること、②支給月について、光熱費支出が増加する期間の実態を踏まえ、Ⅰ区とⅡ区は 10～4 月の 7 か月間に、Ⅲ区とⅣ区は 11～4 月の 6 か月間に変更すること、③世帯人員別・級地別の実態を踏まえて較差を是正すること、④光熱費以外の冬季増加需要への対応（除雪費用の新設等）を行うことなどであり、平成 27 年 11 月（一部地域は同年 10 月）から施行された。見直しによる冬季加算額の増減は、加算地区・世帯人員・級地別に違いがあるが、全体では引き下げられており、平成 27 年度の影響額は 30 億円程度（国費ベースの減少額）とされている⁽²⁹⁾。

(3) 課題

(i) 生活扶助基準額の見直し

生活扶助基準額を引き下げる形で見直した理由は、前記のとおり、①生活保護基準部会の検証結果を踏まえて基準額と消費実態との乖離を調整したこと、②前回見直し以降の物価の動向を勘案したこととされている。

①について、生活保護基準部会は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が図られているかの観点から、年齢階級別、世帯人員別、級地別に基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、時間をかけた検証を行っている。同部会の平成 25 年 1 月の報告書によると、検証に使ったデータや検証手法について明らかにした上で、検証結果として基準額と消費実態の乖離

(27) この区分は都道府県単位で設定されており、Ⅰ区は北海道、青森県、秋田県、Ⅱ区は岩手県、山形県、新潟県、Ⅲ区は宮城県、福島県、富山県、長野県、Ⅳ区は石川県、福井県、Ⅴ区は栃木県、群馬県、山梨県、岐阜県、鳥取県、島根県、Ⅵ区はその他の都府県となっている。

(28) 財務省財政制度等審議会「平成 27 年度予算の編成等に関する建議」（平成 26 年 12 月 25 日）p.31. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia261225/01.pdf>

(29) 厚生労働省社会・援護局保護課「社会・援護局関係主管課長会議資料」（平成 27 年 3 月 9 日）p.15. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000077381.pdf>>

の状況を年齢階級別、世帯人員別、級地別に示し、この検証結果を反映した場合の影響を世帯別に例示しており、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せにより、各世帯への影響は様々であるとしている⁽³⁰⁾。

生活扶助は、最低限度の生活を維持することのできない者に対して行われるものであり、一般低所得世帯の消費実態との均衡の観点は重要であると考えられる。生活保護基準部会の検証については、その報告書に、検証手法は唯一の手法ではなく検証方法には一定の限界があると記述されるなど、批判される部分があるかもしれない。しかし、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態の乖離について詳細な分析を行い明らかにしたことは、生活扶助基準の適正化の第一歩として評価でき、この検証結果を踏まえた生活扶助基準の見直しにより一定の適正化が図られたと考えられる。そして、この見直しによる生活保護世帯への影響の実態を適切に把握し、今後の生活扶助基準の検証に活用していくことが重要であり、平成29年度に予定される次期生活扶助基準の検証における適切な見直しが今後の課題になる。

一方、②の物価動向の勘案については、生活保護基準部会の検証とは別の観点からの厚生労働省の判断による見直しであり、近年のデフレ傾向が続いている中においても生活扶助基準額が据え置かれてきたことを踏まえ、客観的な経済指標である物価の動向を勘案して改定したと説明されている⁽³¹⁾。この物価動向を勘案することは理解できない見直しではないが、前記のとおり、物価動向の勘案による改定の影響額は580億円であり、生活保護基準部会の検証結果を踏まえた調整による改定の影響額90億円の6倍以上になっていることを考慮すると、同部会による詳細な検証結果と比較して物価動向の勘案による改定の根拠についての説明は少なく、より丁寧な説明が必要であったのではないかと考えられる。

そして、物価動向を理由とした基準額の引下げについては、食料費や光熱・水道費など生活保護世帯にとって大きな比重を占める品目の物価は全体として上昇していることなどを指摘する批判的な意見もみられる⁽³²⁾。また、国会の場においても、物価動向に係る消費者物価指数の算出や比較の方法が適正かなどについての質疑が行われている⁽³³⁾。

今後の生活扶助基準の見直しに当たっては、物価動向の要素を勘案する必要があるならば、その具体的な方法等について十分に検討して正しい理解を得られるような形にすることが課題になると考えられる。

(ii) 冬季加算の見直し

冬季加算の見直しは、生活保護基準部会の検証結果を踏まえた見直しである。同部会の平成27年1月の報告書によると、現行の冬季加算が、各地域における一般低所得世帯の冬季に増加する支出額の消費実態と均衡がとられているかとの観点から検証を行うこととするが、冬季に

⁽³⁰⁾ 世帯構成別の影響は、「夫婦子1人」△8.5%、「夫婦子2人」△14.2%、「高齢単身」4.5%、「高齢夫婦」1.6%、「若年単身」△1.7%、「母親子1人」△5.2%とされている。厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 前掲注⑳, pp.7-8.

⁽³¹⁾ 平成20年以降のデフレ傾向を勘案して、生活扶助に相当する品目の消費者物価指数を平成23年と比較すると、デフレ調整分は△4.78%になるとされている。厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(11), p.23.

⁽³²⁾ 池田和彦「消費者物価指数と生活保護基準」『賃金と社会保障』1573号, 2012.11. 上旬, pp.34-44; 同「消費者物価指数と生活保護基準(その2)」『賃金と社会保障』1580号, 2013.2. 下旬, pp.4-13; 吉永純『生活保護「改革」と生存権の保障』明石書店, 2015, pp.16-22.

⁽³³⁾ 長妻昭議員(民主党)の質問に対する田村憲久厚生労働大臣の答弁(第183回国会衆議院予算委員会第5分科会議録第1号 平成25年4月12日)、福島みずほ議員(社会民主党)の質問に対する田村厚生労働大臣の答弁(第183回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号 平成25年5月9日)などの質疑があった。

おける光熱費は生活必需品目であり節約が困難なものであるため、一般低所得世帯における支出額の冬季増加分と冬季加算を単純に相対比較するのではなく、冬季における健康で文化的な生活の維持のために不可欠なものとして増加する支出が、冬季加算額によって賄えるかということ considering して検証する必要があるとされた。そして、検証に使ったデータや検証方法を明らかにして詳細な分析が行われており、その検証結果としては、現行の冬季加算の地区区分では、I区を含む大部分の地区において、低所得世帯における光熱費等支出額が冬季加算額を下回っていたとされた。⁽³⁴⁾

冬季加算は生活扶助基準の一部であるから、生活扶助の基準生活費と同様に、一般低所得世帯の消費実態との均衡の観点は重要であり、冬季加算額と一般低所得世帯の冬季増加支出の実態について詳細な分析を行って比較したことは評価でき、この検証結果を踏まえた冬季加算の見直しにより一定の適正化が図られたと考えられる。また、今回の見直しでは、地区別の冬季加算の水準を見直したほか、4地区に係る支給月の延長や光熱費以外の冬季増加需要への対応なども行われており、有意義な見直しであると考えられる。

ただし、この見直しにより、冬季加算額は全体では引き下げられており、特に寒さが厳しいI区やII区の引下げ幅が大きくなっている⁽³⁵⁾。そして、生活保護基準部会の報告書では、光熱費は生活必需品目であり最低限度の生活の維持に支障がないように配慮することとともに、統計上の制約から豪雪地域や山間部の検証が十分できておらず、その実態が反映されていない可能性があることが記載されている。今回の見直しによる生活保護世帯への影響の実態を適切に把握して今後の検証に活用するとともに、特に豪雪地帯や山間部の地域特性を適切に把握して冬季加算に反映させることが課題になると考えられる。

(iii) その他

生活扶助については、基準生活費に係る基準額及び冬季加算が見直されたが、その他にも見直しの対象となる課題はあると思われる。主なものを簡潔に記載する。

まず、冬季加算以外の8種類の加算や一時扶助等の意義や必要性についてである。特に母子加算については、平成16年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告等を踏まえて見直され、段階的に廃止されたが、平成21年12月に復活したという経緯がある。母子加算は、ひとり親世帯(父子家庭も含む)の特別な需要に対応するものとされているが、その特別な需要が何であるかは明らかではないとの指摘⁽³⁶⁾もみられる。

また、基準生活費について、個人単位の第1類費と世帯単位の第2類費に区分することや第1類費の年齢区分など、現行の算定方法の合理性についての課題がある。特に級地制度については、現行の6段階の区分及び各級地の市町村は、昭和62年度に指定されて以降見直されていないので、級地間の基準額の較差が各地域の消費実態と適合しているかなど級地制度の在り方について検証する余地があると思われる。

(34) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 前掲注(2), pp.3, 24-32.

(35) 地区別の冬季加算の水準の見直し幅は、I区△19%、II区△20%、III区△17%、IV区△1%、V区△17%、VI区△6%となっている。厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(29), p.16.

(36) 財務省「平成26年度予算執行調査資料総括調査票(28)生活保護費負担金(子を有する世帯及び母子世帯への給付)」<http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2014/sy2607/28.pdf>

3 住宅扶助

(1) 保護基準の概要

住宅扶助は、生活の維持に不可欠な住宅に対する扶助であり、前記のとおり、被保護者数の約 85% が受給しており、扶助費の増加傾向が大きい状況にある。

住宅扶助は金銭給付によって行うものとされており、その基準は、前記の生活保護法に基づく厚生労働省告示「生活保護法による保護の基準」の別表第 3 により一般基準が定められている。ただし、実態としては別表第 3 の規定に基づき、家賃等については厚生労働大臣が別に都道府県・指定都市・中核市別に定める特別基準が適用されており、特別基準に定める額の範囲内で家賃等の実費が支給されている。特別基準の限度額は、「単身世帯」、「2～6人世帯」、「7人以上世帯」に 3 区分され、月額で設定されている⁽³⁷⁾。また、2つの地域区分(1・2級地、3級地⁽³⁸⁾)別に設定されている。

特別基準額は毎年度改定が行われており、①現行の基準額、②家賃の物価指数の伸びを勘案した額、③住宅扶助受給世帯の実態家賃の下から 97% をカバーする額の 3 つを比較し、2 番目に高い額を改定額とするとされているが、結果として、近年では特別基準額はほとんどの地域で据え置かれている状況である⁽³⁹⁾。

(2) 保護基準の見直し

住宅扶助の特別基準額については、近年の家賃水準の下落傾向にもかかわらず据え置かれていて、特別基準額が一般低所得世帯の家賃実態より高い水準に設定されていることや、同一の住居群であるのに生活保護世帯が一般世帯よりも高額の家賃を支払っている事態があることなどの指摘⁽⁴⁰⁾がなされている。また、住宅扶助に関しては、無料定額宿泊所等で住居とともに生活サービスを提供し、その対価という名目で生活保護費を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」の存在も指摘されている。そして、前記のとおり、社会保障審議会生活保護基準部会は、住宅扶助についての検証を行い、厚生労働省は、同部会の平成 27 年 1 月の報告書による検証結果を踏まえて住宅扶助基準の見直しを行った。

住宅扶助基準の見直しの内容は、①各地域における家賃実態を反映し、最低居住面積水準を満たす民営借家等を一定程度確保可能な水準としつつ、近年の家賃物価の動向等も踏まえて上限額を適正化すること、②世帯人数区分を現行の 3 区分から 5 区分(単身、2 人、3～5 人、6 人、

(37) 単身世帯の限度額を 1.3 倍した額が 2～6人世帯の限度額であり、さらに 1.2 倍した額が 7人以上世帯の限度額であるとされている。一例として、東京都区部の特別基準額(平成 25 年度)は、単身世帯 53,700 円、2～6人世帯 69,800 円、7人以上世帯 83,800 円となっている。厚生労働省社会・援護局保護課「住宅扶助について」(第 16 回社会保障審議会生活保護基準部会資料 2) 2014.3.4, p.5. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000038831.pdf>

(38) 前掲注(5)参照。

(39) 厚生労働省社会・援護局保護課「住宅扶助等について」(第 17 回社会保障審議会生活保護基準部会資料 1) 2014.5.16, pp.25-26. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/051602.pdf>

(40) 財務省財政制度等審議会「財政健全化に向けた基本的考え方」(平成 26 年 5 月 30 日) p.24. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia260530/00.pdf> では、「現に、会計検査院の調査や 25 年の予算執行調査では、同一の住居群であるにもかかわらず生活保護世帯が一般世帯よりも高額の家賃を支払っている事態が散見されている。事務局の試算によると、住宅扶助基準が一般低所得世帯の家賃実態を上回っており、住宅扶助基準の水準について、一般低所得世帯との均衡を図る観点から検証し、引下げの方向で適正化すべきである。」と記述されている。

7人以上)に細分化すること、③地域区分を現行の2区分から3区分(1級地、2級地、3級地)に細分化すること、④床面積に応じて上限額を減額する仕組みを新設し、住宅扶助の支給額を住宅の質に見合ったものとなるよう適正化すること⁽⁴¹⁾などであり、平成27年7月から施行された。そして、この見直しにより住宅扶助の上限額が減額となる場合、最低限度の生活の維持に支障が生じないように、減額の適用を原則として契約更新時まで猶予することなどの経過措置等が講じられている。

見直しによる基準額の増減は、地域や世帯人数の別に違いがあるが、全体では引き下げられており、影響額(国費ベースの減少額)は、平成27年度は30億円程度、平年度化後(平成30年度)は190億円程度と見込まれている⁽⁴²⁾。

(3) 課題

生活保護基準部会の報告書では、住宅扶助基準について、「住生活基本法」(平成18年法律第61号)に基づく「住生活基本計画(全国計画)」(平成23年3月15日閣議決定)で示される最低居住面積水準⁽⁴³⁾を踏まえて検討・検証する必要があるとされ、生活保護受給世帯において、より適切な住環境を確保するための方策を検討することが強調されている。そして、最低水準を満たす民間借家等の家賃額と住宅扶助特別基準額の比較を行い、地域別の詳細な検証結果が示されているが、家賃額の実態と特別基準額の乖離の状況など両者の均衡を図るような観点からの記述は特にみられない。また、毎年の住宅扶助特別基準の改定方法については、今後の検討事項にとどめるような記述となっている⁽⁴⁴⁾。

住宅扶助の特別基準額は上限額であり、その範囲内で実費が支給されることから、生活扶助基準額と異なり、特別基準額がそのまま支給されるわけではない。その意味で、特別基準額と一般低所得世帯の家賃実態を直接比較することは適切ではないとも考えられ、生活保護基準部会における議論においてもこのような比較を批判する意見⁽⁴⁵⁾がみられた。今回の特別基準額の見直しの内容は、厚生労働省によると、①最低居住面積水準を満たす住宅の家賃額の実態の反映として、現行の住宅扶助上限額が最低居住面積水準を満たす民間借家等の家賃額を低い方からカバーする率である全国平均値13%は維持しつつ地域によるカバー率のばらつきを是正、②近年の家賃物価の動向の反映として、平成20年から25年までの家賃物価の動向(全国平均△2.1%)を反映させ適正化、③民間の賃貸物件情報による調整として、民間賃貸住宅市場で最低

(41) いわゆる「貧困ビジネス」が生じる要因の一つとして、住宅扶助基準に住宅の質に応じた上限額の設定がないことがあるとされていた。床面積に応じて上限額を減額する仕組みを導入することにより、より適切な住環境を備えた住宅へ誘導しつつ、劣悪な住宅にもかかわらず上限額で家賃を設定し、生活保護受給世帯を居住させる貧困ビジネスの是正を図るものと説明されている。厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(29), p.12.

(42) 減額の適用が契約更新時まで猶予されるなどの経過措置があり、契約更新時期は徐々に訪れるため、影響額は平成30年度で平年度化されると見込まれている。同上

(43) 世帯人数に応じて、健康で文化的な生活を営む基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準とされており、単身者は25㎡、2人以上の世帯は「10㎡×世帯人数+10㎡」と算定される。

(44) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 前掲注(2), p.24.

(45) 「議事録」(第17回厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会)2014.5.16.厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000051567.html>>によると、事務局が提出した財政制度等審議会資料の中で、住宅扶助基準額が一般低所得世帯の家賃実態よりも2割程度高いとされていることについて、住宅扶助基準額は上限であって最大値であるが、一般低所得世帯の家賃は平均値であり意味をなさない比較であること、一般低所得世帯の家賃実態の中には最低居住面積水準を満たさないものも含まれていて、その平均をとることは問題であると指摘するなどの意見が述べられた。

水準を満たす住宅の確保が困難とならない範囲で見直しと説明されている⁽⁴⁶⁾。

そして、この見直しは生活保護基準部会の報告書を踏まえて行われたとされているが、同部会の検証結果が具体的にどのように見直し内容に反映されているのか十分に説明されていないように感じられる。また、この見直しによる住宅扶助基準の引下げは同部会の報告書の趣旨に反するとの意見⁽⁴⁷⁾もみられる。

同部会の報告書によると、生活保護受給世帯が居住する民間借家における最低居住面積水準の達成率は一般世帯と比較すると大きく下回っており⁽⁴⁸⁾、住宅扶助基準の水準について最低居住面積水準をベースにすることは政策目標としては望ましいことであろう。しかし、最低居住面積水準未満で居住している一般世帯もあることが現実であるから、住宅扶助基準を一般低所得世帯との均衡の観点でみることは重要であると考えられる。その意味からは今回の見直しで、現行の住宅扶助特別基準額を基に家賃額の実態を反映して地域のばらつきを是正したことは、一定の適正化が図られたと考えられる。また、家賃物価の動向を反映した適正化も理解できるが、平均値を使用することについての疑問は残る。家賃の消費者物価指数は、中間層向け住宅などを含む多様な住宅の家賃の平均値であり、住宅扶助基準の検討ではほとんど意味をもたないとの意見⁽⁴⁹⁾もみられる。

今回の住宅扶助基準の見直しには批判もあるが、生活保護基準部会において初めて詳細な検証が行われ、地域別の家賃額の実態や家賃物価の動向等を反映させたこと、世帯区分や地域区分を実態に即して細分化したことなどは適正化の第一歩として評価できる。この見直しによる生活保護世帯への影響の実態を適切に把握するなどして、今後の更なる見直しを図っていくことが重要である。ただし、毎年の住宅扶助特別基準の改定方法については、生活保護基準部会でほとんど検討されず、今後の検討事項とされるにとどまっており、適切な改定方法を検討し設定することが今後の課題になると思われる。

今回の見直しでは、住宅扶助の上限額が減額となる場合、最低限度の生活の維持に支障が生じないよう居住の安定に配慮した経過措置等が講じられており、①減額の適用を原則として契約更新時まで猶予すること、②上限額範囲内の住宅への転居が必要となる場合は転居費用を支給すること、③転居が困難なやむを得ない理由がある場合は見直し前の額を適用することとされている。また、障害者、高齢者等に係る個別の事情により、上限額の範囲内では住宅を確保できない場合の配慮措置も設けられている。

上限額の減額の影響を受ける世帯は多数に上ることが見込まれており⁽⁵⁰⁾、この経過措置等を適切に運用することが現場の実務における重要な課題になる。上限額の減額により転居せざるを得なくなる世帯が生じることは避けられないが、特に生活保護世帯の約半分を占める高齢者世帯においては、転居が健康悪化や孤立などにつながる可能性があることから、十分に配慮する必要がある。経過措置等を最大限に活用するとともに、転居について適切な住宅が確保で

(46) 厚生労働省社会・援護局保護課 前掲注(29), p.13.

(47) 吉永 前掲注(32), pp.52-58.

(48) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 前掲注(21), p.11 では、生活保護世帯が居住する民間借家における最低居住面積水準の達成率は、単身世帯 46%、2人以上世帯 67%、一般世帯(生活保護受給世帯を含む)の達成率は、単身世帯 76%、2人以上世帯 86%と記述されている。

(49) 平山洋介「住宅扶助と最低居住面積水準」『賃金と社会保障』1621号, 2014.11. 上旬, pp.4-13.

(50) 辰巳孝太郎議員(日本共産党)の質問に対する政府参考人の答弁(第189回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号 平成27年4月7日)では、生活保護受給世帯160万世帯のうち、住宅扶助の上限額が減額となることにより影響を受ける世帯数は約44万世帯と見込んでいと述べられている。

きるよう現場の福祉事務所による指導や支援が求められる。

4 医療扶助

(1) 保護基準の概要

医療扶助は、被保護者が病気等になった場合における医療サービスの費用に対する扶助であるが、前記のとおり、被保護者数の約 8 割が受給しており、医療扶助費は生活保護費総額の約 5 割を占めている。

生活保護の被保護者は国民健康保険の被保険者から除外されているため、ほとんどの被保護者の医療費はその全額を医療扶助で負担することになる。医療扶助は、原則現物給付によって行うものとされており、医療の給付は、生活保護法第 49 条に基づき厚生労働大臣、都道府県知事が指定した医療機関に委託して行われる。生活保護法第 52 条によると、指定医療機関において診療を受ける場合、その診療方針及び診療報酬は国民健康保険の例によることとされている。そして、診療報酬の全額が直接医療機関に支払われ、被保護者の自己負担はないこととされている。医療扶助は、被保護者からの申請を福祉事務所が審査し決定して医療券を発行することにより行われるが、実質的にはほとんど医療保険と変わらない制度であり、医療保険とほぼ同様の診療内容を同一の診療単価でほぼ同じ医療機関から受給できることになる。

(2) 適正化の取組

医療扶助については、各扶助の中で金額的に最大の扶助となっていること、被保護者 1 人当たりの医療費が一般国民よりも高くなっているとの指摘⁽⁵¹⁾があること、前記の「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」において、医療扶助の不正受給等が発生しており医療扶助の適正化が検討項目とされたことなどから、実態を踏まえた適正化の取組が行われてきた。厚生労働省による適正化の具体的な取組には、①後発医薬品の使用促進、②電子レセプトシステム⁽⁵²⁾の活用、③指定医療機関制度の見直し等、④生活保護受給者の健康管理支援などがある。

①は、医療全体で後発医薬品の使用促進に取り組む中、医療扶助についても使用促進の取組が実施されていたが、平成 25 年の生活保護法改正⁽⁵³⁾により、後発医薬品の使用促進が法律上明確化された。すなわち、医師が医学的知見に基づき後発医薬品を使用することができることと認められたものについては、被保護者に対し、可能な限り後発医薬品の使用を促すことにより医療の給付を行うよう努めるものとする規定された。

②は、電子レセプトを活用することで医療扶助受給者や医療機関別にレセプトの抽出が容易に行えるなど効率的・効果的なレセプト点検を行うことにより、不適切な受診を防ぎ医療扶助費の適正化に寄与する取組である。薬の過剰な多剤投与を受けている者や頻回に受診している者など不適切な受診が疑われる者や、特定の診療や検査が多く行われている医療機関など請求が他に比べて特徴のある医療機関を容易に抽出できるようにすることなどのシステムの機能強

(51) 財務省財政制度等審議会「財政健全化計画等に関する建議」（平成 27 年 6 月 1 日）p.121.（資料Ⅱ-1-31）<http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia270601/01.pdf>では、平成 25 年度 1 人当たり医療費は、生活保護 79.0 万円、国民健康保険等 48.7 万円と示されている。

(52) 「生活保護等版レセプト管理システム」のことであり、平成 23 年度より各地方自治体で本格運用されている。レセプトの縦覧点検や重複点検、医療費の統計・分析等を行う機能がある。

(53) 生活保護法第 34 条に第 3 項が新設され、平成 26 年 1 月から施行された。

化が実施されている。

③は、医療扶助には被保護者の自己負担がないことを利用し、一部の医療機関において不必要で過剰な診療や投薬が行われるなどの不正事案に厳正に対処する取組である。これまで生活保護法には医療機関の指定に係る要件等が規定されていなかったが、平成25年の同法改正⁽⁵⁴⁾により、指定医療機関の指定要件及び指定取消要件を明確化すること、従来無期限となっていた指定に有効期間（6年、更新制）を導入することなどが規定された。

④は、医療扶助受給者は糖尿病等の患者である割合が高いとされていることから、このような生活習慣病の重症化予防を中心とした健康管理支援を行うことにより、被保護者の健康状態の改善による自立助長とともに医療扶助費の適正化を図る取組である。福祉事務所において、被保護者に対する健康診査結果に基づく保健指導や、被保護者からの健康に関する相談等に対する助言指導等の取組が行われている。⁽⁵⁵⁾

(3) 課題

医療扶助については、現物給付で行われ診療報酬の全額が扶助費で負担されるということに変わりはなく、生活扶助や住宅扶助における基準額の見直しのようなことは行われていない。上記の適正化の取組は、医療扶助が行われる場合の不適切な診療などを防止することに資する措置であり、これについての大きな批判はみられておらず、今後とも上記の適正化の取組をさらに推進することが重要であると考えられる。

医療扶助費の内容に関しては、被保護者である患者が、入院においては入院継続を要しないのに長期間入院していること、外来においては高頻度で医療機関を受診すること、また、短期間で頻繁に医療機関の転院を繰り返すことなどの問題が指摘されている⁽⁵⁶⁾。このような長期入院者や頻回受診者については、以前から問題視されており、厚生労働省においても事業実施主体に通知文書を発するなどして是正措置を講じているところである。是正のためには、前記の電子レセプトシステムを積極的に活用し、効率的・効果的なレセプト点検を行うことにより、具体的な対象となる被保護者や医療機関を把握して、適正受診の指導徹底や退院促進に向けた支援等を着実に実施していくことが必要であるが、さらに実効性のある適正化の取組を検討していくことが課題になると考えられる。

ただし、このような適正化の取組による是正効果には限界があるようにも感じられる。すなわち、被保護者の医療費が全額医療扶助費により負担されていて被保護者の自己負担が全くない制度となっている以上は、医療扶助を受ける患者側に診療を適正化する意識は働きにくく、

⁽⁵⁴⁾ 生活保護法に第49条の2、第49条の3が新設され、また、第51条第2項等が改正され、平成26年7月から施行された。

⁽⁵⁵⁾ 厚生労働省社会・援護局長の私的研究会である「生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会」は、生活保護受給者に対し、実効性のある健康管理支援を行うことができるよう、平成26年12月に具体的提言等を示した報告書を公表した。「生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会とりまとめ」2014.12.厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihoukufukushibu-Kikakuka/0000068893.pdf>>

⁽⁵⁶⁾ 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書—生活保護の実施状況について—』2014, pp.58-59では、被保護者である入院患者で精神及び行動の障害に分類される者の多数が長期に入院している傾向があり、入院に係る医療扶助を恒常的に受給している状況が見受けられたこと、被保護者である入院患者の一部は、特定の医療機関の間で短期的に入退院を繰り返していたことなどが記述されている。また、総務省『生活保護に関する実態調査 結果に基づく勧告』2014, pp.43-47では、医療扶助受給者における短期頻回転院についての記述がある。

モラルハザードがある程度は生じるのが避けられないのではないだろうか。また、被保護者にとって、病気からの回復は生活保護を打ち切られることにつながりかねないことから、回復を望む動機に欠けることもあるように思われる。医療機関の側にも、診療報酬の出来高払い制度においては、患者の自己負担がなければ安易に受診させるなどのモラルハザードが生じる余地はあるように思われる。そして、このようなモラルハザードを防止する観点から有効なのは、被保護者の一部自己負担の導入であるとの意見があり、これまでも検討され議論されている課題である⁽⁵⁷⁾。ただし、被保護者に自己負担させるためには、生活扶助基準に自己負担分を上乗せするなどの措置が必要になり、生活保護制度の大幅な改正になることから、重要な論点であり課題ではあるが、慎重な検討が望まれる。

また、制度論としては、被保護者を国民健康保険から適用除外するのではなく、その被保険者とするとも考えられる。被保護者は国民健康保険料を支払うことになるが、保険料相当額は生活扶助で賄い、医療給付は保険給付で行われ、自己負担分を医療扶助で給付するような仕組みである。この仕組みは、現行制度における介護保険と介護扶助の関係⁽⁵⁸⁾と同様なものであり、医療扶助においても検討課題の一つになると考えられる。

5 就労支援（生活保護からの脱却）

(1) 生活保護における就労支援の概要

生活保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われると生活保護法第4条第1項で規定されている。したがって、就労が可能な被保護者については、その稼働能力の十分な活用が求められるとともに、生活保護行政としては、稼働能力がある被保護者に対する就労支援を効果的に行って、生活保護からの脱却を促進することが重要である。また、生活保護法における扶助の一つとして生業扶助があり、要保護者の稼働能力を引き出し、それを助長することによって自立を図るために生業費等が給付される⁽⁵⁹⁾。

前記のとおり、被保護世帯数を類型別にみると稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の数が近年増加している状況にあり、厚生労働省は、稼働能力がある被保護者について、就労支援対策を実施している。平成17年度から、被保護者の自立・就労を積極的かつ組織的に支援する仕組みを強化することを目的として「自立支援プログラム」を導入し、就労支援としては、福祉事務所に配置された就労支援員による公共職業安定所（ハローワーク）への同行、面接指導等が行われている。

この自立支援プログラムの一環として、ハローワークが福祉事務所と連携し、個々の支援対

⁽⁵⁷⁾ 行政刷新会議「新仕分け、社会保障②生活保護（医療扶助）」（平成24年11月）WARPホームページ <http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/pdf/NDL_WA_po_111702kekka.pdf> の評価結果では、自己負担の導入に関しては、大きな制度改正であり、政府内でさらに検討を深めるべきであるとしている。厚生労働省社会保障審議会 前掲注⁽²²⁾, p.46では、「医療扶助の適正化に関し、医療費の一部負担を導入することについては行うべきではない。なお、額が小さくとも一部負担を検討すべきという意見があった。」と記述されている。

⁽⁵⁸⁾ 介護保険法では、生活保護の被保護者を被保険者から除外しておらず、同法施行令では、被保護者を想定した介護保険料の基準設定がされている。被保護者は、生活扶助から介護保険料を支払って介護保険に加入しており、介護保険の使用に際しての自己負担分は介護扶助から支払われる。

⁽⁵⁹⁾ 生業扶助には、生業に必要な資金、器具又は資料に係る生業費、生業に就くために必要な技能修得費、就職が確定した場合に必要とされる就職支度費があり、それぞれ基準額が定められている。

象者の状況、要望等に応じた就労支援を行う生活保護受給者等就労支援事業が実施され、平成23年度には、これに代わって地方自治体とハローワークとの間で協定等を締結して連携した就労支援を行う「福祉から就労」支援事業が開始された。平成25年度には、「福祉から就労」支援事業を発展的に解消して、新たに生活保護受給者等就労自立促進事業が創設され、地方自治体へのハローワーク常設窓口の設置、ハローワークからの巡回相談の実施等の支援体制が整備されている。また、平成25年8月から、自ら積極的に就労活動に取り組んでいる被保護者に対して、活動内容や頻度等を踏まえて就労活動促進費を支給する制度が創設されている。

そして、平成25年の生活保護法改正により、就労自立給付金の支給が新たに規定（第55条の4）され、平成26年7月に施行された。これは、生活保護から脱却すると、税金や社会保険料等の負担が生じるため、脱却直後の生活に不安を感じ、保護脱却をためらう者もいることから、脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止することを目的としたものである。就労自立給付金は、生活保護受給中の就労収入のうち収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定した職業に就いて保護脱却に至った際に、その仮想的な積立額を支給する制度である⁽⁶⁰⁾。

なお、前記のとおり、平成25年の生活保護法改正と同時に、新法である生活困窮者自立支援法が成立した。生活困窮者自立支援法は、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者を対象とする制度であるが、生活困窮者に対して自立相談支援事業や住居確保給付金の支給等の支援を実施することにより、その自立の促進を図ることを目的とするもので、平成27年4月に施行された⁽⁶¹⁾。そして、同法に基づく自立相談支援事業の就労支援及び就労準備支援事業と同等の支援を、生活保護の被保護者に対しても実施することとされ、被保護者就労支援事業及び被保護者就労準備支援事業が平成27年度から実施されている⁽⁶²⁾。

(2) 課題

生活保護世帯の大部分は、稼働が期待しにくい高齢者世帯や傷病者・障害者世帯であり（表3参照）、就労可能な被保護者が多い「その他の世帯」の構成割合は、相対的には少ない状況である。しかし、高齢者等と異なり、働くことが十分に可能である者が、自立することなく生活保護の被保護者であり続けることは、働いている生活困窮者との間で不均衡が生じることになり、国民の間に生活保護に対する制度不信が広がる可能性がある。そのようなことを防止する意味から、また生活保護制度はそもそも自立を助長することを目的としていることから、被保護者

⁽⁶⁰⁾ 被保護者が就労収入を得ると、勤労控除後の額が収入認定され受給額が減少するが、その減少額の一部を仮想的に積み立てる形にしておき、保護脱却前最大6か月分の収入認定額の一定額（最大30%）を保護脱却時に一括して支給する仕組みとなっている。

⁽⁶¹⁾ 生活困窮者自立支援法に基づく支援事業は、地方自治体が必ず実施する必須事業と地域の実情に応じて実施する任意事業に分けられる。必須事業には、①自立相談支援事業（就労その他の自立に関する相談支援等）、②住居確保給付金の支給があり、任意事業には、③就労支援準備事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥子どもに対する学習の援助を行う事業等がある。これらの事業には国庫負担又は国庫補助が措置されている。なお、住居確保給付金の支給は、平成21年10月から時限事業として行われた住宅支援給付事業を制度化したものである。

⁽⁶²⁾ 被保護者就労支援事業は、平成25年12月の生活保護法改正で新たに規定された第55条の6に基づき、被保護者の就労の支援に関する問題について、被保護者からの相談に応じ必要な情報提供及び助言を行う事業である。また、被保護者就労準備支援事業は、予算事業として、就労意欲が低い者や基本的な生活習慣に課題を有する者など就労に向けた課題を抱える被保護者に対し、就労意欲の喚起や一般就労に向けて日常生活習慣の改善を計画的かつ一貫して行う事業である。

に対する就労支援は重要である。

前記の「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の平成25年1月報告書では、保護開始直後から脱却後まで、稼働可能な者については、切れ目のない就労・自立支援を行うことが必要であるとして、「保護開始段階」、「保護開始後3～6月段階」、「就労開始段階」、「保護脱却段階」、「保護脱却後」の各段階における取組が提言されている⁽⁶³⁾。これを踏まえて厚生労働省は、平成25年5月に、就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針を定め、前記の就労支援事業の実施、就労活動促進費や就労自立給付金の創設などの取組による支援を実施している。今後は、これらの事業について、その効果を適切に検証するとともに、事業の的確な見直しを行っていくことが課題になると考えられる。

就労することは被保護者の意思に係ることであるから、行政による支援の効果には限界があり、就労による生活保護脱却が短期間で大きく改善することは期待しにくいかもしれない。そして、就労しても職場に定着せずに短期間で離職してしまい、生活保護が再開されるような事態が生じては、就労支援の意義が乏しいことになる。現場の福祉事務所における就労支援の運用に当たっては、被保護者本人の意思を尊重しつつ、地域の実情を踏まえながら、安定的な就労につながるように計画的で着実な実施が望まれる。また、厚生労働省においては、各福祉事務所における実際の運用状況を適切に把握し評価して、事業の実施が低調な福祉事務所を指導するとともに、実効性のある良好な支援事例を紹介し周知するなどの取組が求められる。

重要なことは、被保護者の就労への意欲やインセンティブを確保することであると思われ、そのためには就労自立給付金の支給などの施策は有効であろう。一方、正当な理由もないのに就労しない被保護者に対しては、保護費の減額などのペナルティーを検討すべきとの意見⁽⁶⁴⁾もあるが、生活保護制度の在り方の大幅な見直しになることから、十分に慎重な検討が必要ではないだろうか。

6 その他の課題

(1) その他の扶助

生活・住宅・医療の3扶助に係る受給者数及び保護費は、生活保護全体の大部分を占めていて、これら3扶助が主要な扶助であるが、その他の扶助に係る課題を簡潔に記述する。

第一に、生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、その者の収入を増加させ又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限り、生業に必要な資金、器具又は賃料などの範囲内において、原則金銭給付により行われる。生業扶助には、生業費、技能修得費及び就職支度費があり、それぞれ定められた基準額の範囲内で実費が支給される。

生業扶助については、就労支援との関係で、生業扶助の支給が被保護者の就労に結びついておらず効果が十分に発現していないとの指摘⁽⁶⁵⁾がみられる。また、生業扶助の支給範囲や要件、基準額の水準が、就労支援の観点から適切なものであるかなどが論点になると考えられる。

⁽⁶³⁾ 厚生労働省社会保障審議会 前掲注(2), pp.36-39.

⁽⁶⁴⁾ 財務省財政制度等審議会 前掲注(5), p.35では、受給者の就労を通じた保護脱却を一層進める観点から、保護受給の更新期の設定や、正当な理由なく就労しない場合の保護費の削減などの仕組みの導入について、検討を行うべきであるとしている。

⁽⁶⁵⁾ 会計検査院「生活保護における就労支援（生業扶助の支給）について」（平成24年10月19日付け 厚生労働大臣宛て）〈<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/2011-h23-0325-0.htm>〉

前記の生活保護基準部会においても生業扶助について議論されてはいるが⁽⁶⁶⁾、同部会の報告書の中では特に記述されるには至らなかった。

第二に、子を有する世帯に係る扶助・加算には、児童養育加算（生活扶助の加算）、教育扶助、高等学校等就学費（生業扶助の技能修得費の一部）⁽⁶⁷⁾があり、一人親世帯の場合はさらに母子加算（生活扶助の加算）が加わる。これらの扶助・加算は、生活扶助費本体として子どもの基本的な生活費が支給されるのに加えて、子を有する世帯であれば一律に用途の限定なく支給されている。

有子世帯の扶助・加算については、各扶助・加算の支給根拠が明確でないことや、各扶助・加算を加えた有子世帯の生活保護水準が低所得の一般有子世帯の消費水準を上回っているなどの指摘⁽⁶⁸⁾がみられ、その在り方や水準について、総合的な検証を行うことが考えられる。前記の生活保護基準部会においても有子世帯の扶助・加算について議論されているが、同部会の平成27年1月の報告書では、有子世帯の扶助・加算の見直しについては、一般低所得世帯との均衡という考え方のみで見直すことは適切ではないとの意見があり、子どもの貧困対策の観点からより慎重に検討すべきとの意見が多かったことから、今回はとりまとめを見送ったと記述されている⁽⁶⁹⁾。

(2) 福祉事務所の体制

前記のとおり、生活保護の実施機関である都道府県及び市区町村の福祉事務所は、平成27年4月1日現在で1,247事務所が設置されている。福祉事務所の所員の定数は各地方公共団体の条例で定められるが、所員のうち現業員（ケースワーカー）については標準数が社会福祉法第16条で被保護世帯数に応じて規定され、都道府県の事務所は65世帯に1人、市区町村の事務所は80世帯に1人などとされている。また、現業員は、同法第15条第6項により、社会福祉主事でなければならないとされている。

このような社会福祉法の規定に対して、福祉事務所の体制の実態が乖離している状況がみられている。厚生労働省が実施した「平成21年福祉事務所現況調査」⁽⁷⁰⁾によると、生活保護担当の現業員（常勤）総数は13,881人で、配置標準数の15,560人に対する充足率は89.2%であり、配置人員が標準数に満たない福祉事務所が414事務所（全体の33%）に上っていた。また、生活保護担当の現業員について、社会福祉主事の資格取得者は全体の74.2%であり、経験年数は1年未満が25.4%、1年以上3年未満が37.9%の割合となっていた。

近年、被保護者数が増加している状況の中、生活保護に係る相談、審査、保護の実施等の事務が増加しているほか、生活保護費の適正給付や被保護者の就労支援の強化などが求められていて、福祉事務所の負担は大きくなっていると思われる。また、福祉事務所における生活保護

⁽⁶⁶⁾ 第15回生活保護基準部会（平成25年11月22日）において、「生業扶助及び一時扶助について」が議題とされている。

⁽⁶⁷⁾ 教育扶助は、小中学生を対象として、基準額、教材代、学校給食費、学習支援費等が支給される。高等学校等就学費は、高校生を対象として、基本額、教材代、授業料、学習支援費等が支給される。なお、高等学校等就学費は平成17年度に創設され、両者の学習支援費は平成21年度に創設された。

⁽⁶⁸⁾ 財務省 前掲注⁽³⁶⁾

⁽⁶⁹⁾ 厚生労働省社会保障審議会 前掲注⁽²²⁾, p.32.

⁽⁷⁰⁾ 福祉事務所現況調査は毎年実施されているが、公表されている直近の調査は平成21年調査（調査時期は平成21年10月1日）である。なお、この時点の全国の福祉事務所数は1,242である。「平成21年 福祉事務所現況調査の概要」厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>>

申請事案の事務処理について、迅速な保護や不正受給防止の観点から問題がある状況がみられるとの指摘⁽⁷¹⁾もある。このような問題に対応するためには、実際に業務に当たる現業員の確保等に努めるとともに、就労支援員等の活用や業務の外部委託などを含めた福祉事務所の体制整備を図ることが重要な課題である。

(3) 生活保護の捕捉率

生活保護の捕捉率とは、本来生活保護を受給できる人のうち実際に受給している人の割合のことである。この捕捉率についての政府による推計値は算出されていない状況であるが、研究者が独自に捕捉率の推計を行った例があり、その値は2割以下となっているものが多く低率である⁽⁷²⁾。また、厚生労働省は、平成22年4月に、生活保護基準未満の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合について、全国消費実態調査や国民生活基礎調査のデータに基づき、3種類の推計値を公表している⁽⁷³⁾。この推計値のうち、平成19年国民生活基礎調査による推計値が最も低率であり、所得のみを考慮した場合は15.3%、資産も考慮した場合は32.1%とされている。なお、この推計値については、統計データからは不動産等の資産の評価額は把握できないこと、生活保護の適用は親族からの扶養や稼働能力の有無によって判定されること、生活保護は申請に基づく開始を原則としており、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の数をあらわすものではないことが留意点とされ、捕捉率を示すものではないと説明されている。⁽⁷⁴⁾

これらの推計値は、生活保護の保護要件をすべて考慮していない指標ではあるが、保護の要件を満たしながら保護を受給していない人が相当数存在することは推測できる。正確な捕捉率の推計は困難であるとしても、厚生労働省としては、平成22年の推計と同様の調査を今後も実施して現状を把握し、対策を講じていくことが望まれる。

生活保護から漏れる人が存在することは、生存権の趣旨からは本来許されないことであり、捕捉率は高いことが望ましいことは言うまでもない。現行の生活保護制度は本人の申請に基づくことを原則としているが、生活に困窮している人の多くは、生活保護を受けることについて悩みながら福祉事務所に相談するなどしているのが実態であると思われ、中には保護の開始に至るまでに高いハードルを感じて保護の申請をためらう場合もあるのではないだろうか。そこで、福祉事務所の窓口における適切な対応が、捕捉率の上昇にとっては重要になると考えられる。生活保護の要否を判定する審査は法令に基づき厳正に実施されるべきであるが、保護の申請に対しては抑制的な対応をとるべきではなく、適切な窓口対応を行うことが望まれる⁽⁷⁵⁾。

(71) 総務省 前掲注(56), pp.24-28 では、法定期限の14日を超えて処理されている事案、預貯金調査等に係る調査結果を確認せずに保護の要否等を決定している事案がみられたことなどが記述されている。

(72) 林正義ほか『生活保護の経済分析』東京大学出版会, 2008, pp.247-248 では、研究者による4種類の捕捉率の推計値、「10.0～9.0%」、「9.9%」、「18.5%」、「19.7～16.3%」が紹介されている。

(73) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」(第8回ナショナルミニマム研究会資料3-1) 2010.4.9, p.5. <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/04/dl/s0409-2d.pdf>>

(74) 平成25年8月に山本太郎参議院議員から提出された「生活保護制度に関する質問主意書」に対する内閣の答弁書(平成25年8月13日内閣参質184第15号)では、捕捉率については、生活保護法上は原則として申請に基づき生活保護を開始することとされており、実際に申請がなければ生活保護の受給要件を満たすかどうか確認することが困難であることから、把握していないと記述されている。

(75) 「生活保護法施行規則」(昭和25年厚生省令第21号)第1条第2項は、保護の実施機関は、申請者が申請する意思を表明しているときは、申請が速やかに行われるよう必要な援助を行わなければならないと定めている。

(4) 扶養義務

生活保護法第4条第2項では、扶養義務者⁽⁷⁶⁾の扶養は保護に優先すると規定されており、保護を受給するための要件とはされていない。これは、扶養義務者が扶養しないことを理由に生活保護を行わないとすると、本人以外の事情により本人の生活が立ちゆかなくなることになり適切ではないとの考え方によるものとされている。一方、本人と扶養義務者の関係に特別の事情がなく、扶養が明らかに可能であると思われるのに扶養を拒否しているような場合は、生活保護制度に対する国民の信頼を損なうことになりかねず適切ではない。

福祉事務所の実務においては、保護の申請があった場合、扶養義務者の確認が行われ、扶養義務者に対して、経済的支援等の可否、収入や資産等の状況について照会し、扶養可能性の調査を行っている。そして、この扶養義務者への照会は、要保護者に事情をよく確認した上で、親子や兄弟姉妹などの一般的に扶養可能性が高い者に対して重点的に行うことが多く、扶養義務者である親族すべてに一律に行ってはならず、明らかに扶養の履行が期待できない者などには照会を行っていないとされている。

生活保護の扶養義務については、過去に高額所得の芸能人の親が生活保護を受給していたことが報道されるような事態などがあり、扶養義務の厳格化が議論されている⁽⁷⁷⁾。平成25年の生活保護法改正では、扶養義務に関する根幹の部分に変更はないが、扶養義務者に対して扶養の可否について報告を求めることができること、扶養義務者が扶養義務を履行していないと認められる場合に保護を開始する際に扶養義務者へ通知することが新たに規定された⁽⁷⁸⁾。

扶養義務については、法律の趣旨に基づき、生活保護受給者を十分扶養することができることが明らかな扶養義務者には、その責任を果たしてもらいべきであろう。一方、行政が家庭の問題に立ち入ることには十分な注意を払うべきであり、扶養義務者への照会などが家族や親族関係の悪化につながらないように、慎重に対応することが必要である。また、要保護者にとっては、生活保護について家族や親族に知られることが、保護の申請を抑制する要因になるように思われる。本当に生活保護が必要な人にとって、保護を受けることの妨げにならないような実務上の運用が望まれる。

おわりに

近年における生活保護に関する議論の背景には、不安定な経済情勢により国民の生活不安が高まる中、働けるのに生活保護に安住して最低賃金とあまり変わらない保護費を受給している者がいるのではないかと不公平感などがあるように感じられる。生活保護制度は、国民の生存権を保障する極めて重要な制度であり、制度を安定的に維持していくには、国民の理解が得られる公平・公正な制度であることが必要である。そのためには、生活保護基準の適正化等の見直しを今後も不断に行っていくべきであると考えられる。

生活保護制度の本来の趣旨からは、最低限度の生活ができない生活困窮者には幅広く制度を利用させるとともに、なるべく早期に生活保護から脱却させることが望ましいことになる。理

⁽⁷⁶⁾ 「民法」(明治29年法律第89号)で規定される扶養義務者であり、夫婦間及び親の未成熟の子に対する関係、直系血族及び兄弟姉妹、三親等内の親族のうち特別の事情がある者とされる。

⁽⁷⁷⁾ 厚生労働省社会保障審議会 前掲注⁽²²⁾, pp.44-45 には、扶養義務の適切な履行の確保についての記述がある。

⁽⁷⁸⁾ 扶養義務者からの報告は生活保護法第28条第2項、扶養義務者への通知は同法第24条第8項が新設された。また、生活保護法施行規則第2条、第3条で、要件等が規定されている。

想論になるが、入ることに抵抗感が少なく円滑に出られる制度、流動的で安住者の少ない制度の構築や運用が望まれる。また、生活保護制度は最後のセーフティネットであり、保護に至る前の段階での防止がより重要であるから、新たに創設された生活困窮者支援制度との一体的な取組による生活困窮者対策がますます重要になるであろう。

一方、生活保護世帯の約半分は高齢者世帯であるとの実態にも着目すべきである。高齢者が生活保護に至った場合には、保護からの脱却はあまり期待できないことが現実であろう。高齢者の生活が困窮する主な要因は、退職後の年金生活における年金受給額の低さにあると思われ、このような高齢者の所得保障は、本来は生活保護制度ではなく国民年金の老齢基礎年金制度で対応すべき問題かもしれない。ただし、現在の国民年金制度には未加入者や保険料未納者などの問題があり、このままでは将来的に生活保護を必要とする高齢者の更なる増加につながるように思われる。社会保障全体としての改善策の検討が望まれる。

(ほりべ みつぐ)