

ISSUE BRIEF

生活保護制度をめぐる最近の動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 776 (2013. 3. 19.)

- はじめに
 - I 現状と問題点
 - 1 受給者数等の現状
 - 2 最近取り上げられた問題
 - II 国と地方自治体の施策
 - 1 国の施策
 - 2 地方自治体の施策
 - III 改革の議論等
 - 1 社会保障審議会生活保護基準部会
 - 2 生活保護制度に関する国と地方の協議
 - 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
 - 4 財政制度等審議会
- おわりに

生活保護の受給者は近年急増しており、特に、稼働能力のある受給者の増加が問題視され、制度改革は喫緊の政策課題である。

本稿では、生活保護制度をめぐる最近の動向を整理する。

現状と問題点では、受給者等の現状をデータで概観するとともに、報道等に取り上げられている問題として、年金支給額・最低賃金額との逆転現象、医療扶助、不正受給、「貧困ビジネス」、親族間扶養義務の厳格化問題を紹介する。

国と地方自治体の施策では、国の施策として、自立支援プログラム、学習支援の制度化、第2のセーフティネット施策、地方自治体の施策としては、自立促進施策、貧困の連鎖に対する対策、不正受給対策を取り上げる。

改革の議論等の状況では、政府に設けられた部会等での議論の状況を整理し、その論点を概観する。

社会労働課

もろふじ ひでゆき
(諸藤 秀幸)

調査と情報

第776号

はじめに

生活保護の受給者は近年急増しており、特に、稼働能力のある受給者の増加が問題となっており、不正受給や生活扶助基準をめぐる報道、制度改革への議論が続いている。

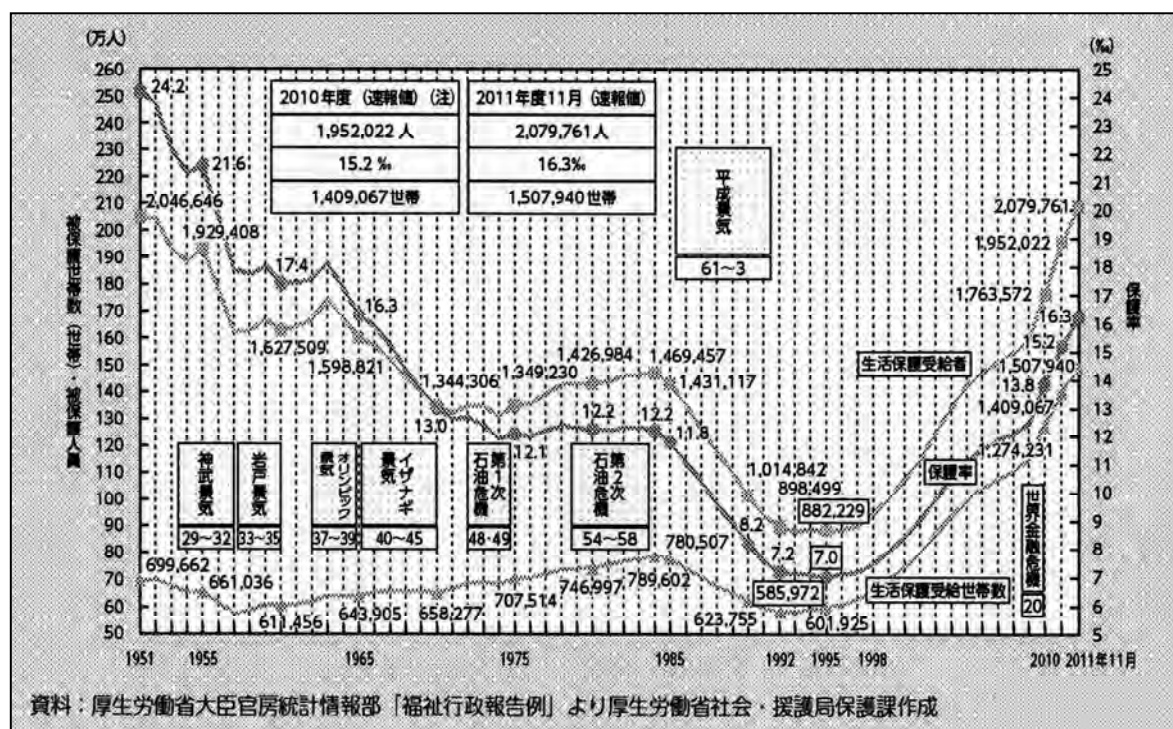
本稿では、生活保護制度の現状と問題点、最近の国と地方自治体の施策、改革の議論等の状況を概観する。

I 現状と問題点

1 受給者数等の現状

生活保護の受給者数は、平成 23 年 3 月末時点で、59 年ぶりに 200 万人を超え¹、その後も増加を続けており、平成 24 年 3 月末現在では 210 万 8096 人となった²(図 1 参照)。

図 1 生活保護受給世帯数、生活保護受給者数、保護率の推移



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「福祉行政報告例」より厚生労働省社会・援護局保護課作成

(出典) 厚生労働省『平成 24 年版厚生労働白書』2012, p.517.

平成 23 年度における受給世帯に占める「高齢者世帯」の割合は、42.5%と依然最多である。一方で、高齢者世帯、障害者等世帯、母子世帯のいずれでもない「その他の世帯」が平成 20 年度まで 10%前後であったものが、平成 21 年度には 13.5%、平成 22 年度には

本稿におけるインターネット情報は、平成 25 年 3 月 11 日現在である。

¹ 厚生労働省『福祉行政報告例（平成 23 年 3 月分概数）』（平成 23 年 6 月 14 日）

<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/fukushi/m11/03.html>>

² 厚生労働省『福祉行政報告例（平成 24 年 3 月分概数）』（平成 24 年 6 月 13 日）

<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/fukushi/m12/03.html>>

16.1%、平成 23 年度には 16.9%と、上昇傾向にある（表 1 参照）。

表 1 世帯類型別被保護世帯数の年次推移（1 か月平均）

	平成 19 年度		20 年度		21 年度		22 年度		23 年度	
	数	構成割合 (%)	数	構成割合 (%)	数	構成割合 (%)	数	構成割合 (%)	数	構成割合 (%)
総 数	1 105 275	100.0	1 148 766	100.0	1 274 231	100.0	1 410 049	100.0	1 498 375	100.0
高齢者世帯	497 665	45.0	523 840	45.6	563 061	44.2	603 540	42.8	636 469	42.5
障害者世帯・ 傷病者世帯	401 088	36.3	407 095	35.4	435 956	34.2	465 540	33.0	488 864	32.6
母子世帯	92 910	8.4	93 408	8.1	99 592	7.8	108 794	7.7	113 323	7.6
その他の世帯	111 282	10.1	121 570	10.6	171 978	13.5	227 407	16.1	253 740	16.9

（注）総数には保護停止中の世帯も含む。

（出典）厚生労働省「平成 23 年度福祉行政報告例の概況」（平成 24 年 11 月 29 日）

<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/11/index.html>>

また、保護開始の主な理由別世帯数の構成割合において、「働きによる収入の減少・喪失」によるものが、平成 20 年度までは 18%から 19%程度であったところ、平成 21 年度に 31.6%と、大きく上昇したことが注目される。直近の平成 23 年度は、27.8%である。³

生活保護費負担金⁴（事業費ベース）は、平成 21 年度に 3 兆円を突破し、平成 22 年度には 3 兆 3296 億円に上っている。このうち、医療扶助が 1 兆 5701 億円で、47.2%を占めている。過去 10 年の推移を見ても、医療扶助の占める割合は概ね 50%前後で推移している⁵。

2 最近取り上げられた問題

最近の報道等に基づいて、問題点を整理する⁶。

（1）年金支給額、最低賃金額との逆転現象

生活保護費が、年金支給額や最低賃金の額と「逆転」することがある点が問題となっている。都市部の生活保護費の生活扶助基準額は 65 歳単身で 80,820 円（1 級地-1）であり、基礎年金満額の 65,541 円を上回る⁷（表 2 参照）。

³ 厚生労働省『平成 23 年度福祉行政報告例の概況』（平成 24 年 11 月 29 日）

<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/11/index.html>>

⁴ 生活保護費負担金は、国 4 分の 3、地方 4 分の 1 で分担する。平成 22 年度実績で国費 2 兆 4972 億円である。

⁵ 厚生労働省「生活保護費負担金(事業費ベース)実績額の推移」（社会・援護局関係主管課長会議資料)(平成 24 年 3 月 1 日)<http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/dl/tp0314-01_08.pdf>

⁶ 大きく報道されたものには、中国人による生活保護の大量請求問題、外国人の生活保護受給権に関する裁判、高齢者の生活保護受給者に対する老齢加算廃止に関する裁判などもあるが、ここでは割愛する。

⁷ 厚生労働省「生活保護基準の検証」（貧困・格差、低所得者対策に関する資料(第 1 回生活保護制度に関する国と地方の協議資料))(平成 23 年 5 月 23 日)p.15。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001d2yo-att/2r9852000001d31e.pdf>>

国民年金と生活保護の実質的受給額の比較研究もあり、実質的な国民年金受給額は生活保護受給額より低額である、と結論づけられている。和田一郎ほか「国民年金と生活保護に関する実質的受給額の比較－高齢者単身世帯および高齢者 2 人世帯を例にして－」『厚生指標』57(12), 2010.10, pp.31-39。

また、最低賃金で働いた場合の収入が生活保護費の受給額を下回る逆転現象は、都道府県が最低賃金額を改定しても、解消されない地域がある。平成 24 年度最低賃金額改定後に、最低賃金の時給がその地域で支給される 1 か月の生活保護費の時給換算額より低かったのは、北海道、宮城、東京、神奈川、大阪、兵庫の 6 都道府県である⁸。

表 2 基礎年金月額と生活扶助基準額の比較

(平成 24 年度月額)

	基礎年金月額(満額)	生活扶助基準額(※) 3級地-2 ~ 1級地-1
単身 (65歳)	65,541円	62,640~80,820円
夫婦 (ともに65歳)	131,082円	94,500~121,940円

(注) 家賃等を支払っている場合には、上記に加え住宅扶助が支給される。生活扶助基準額は、平成 23 年度と平成 24 年度は同額。

(出典) 以下の資料を参考に筆者作成。

・厚生労働省「平成 24 年度の年金額は 0.3%の引下げ」(平成 24 年 1 月 27 日)

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000021a9c.html>>

・「生活保護基準の検証」(貧困・格差、低所得者対策に関する資料(第 1 回生活保護制度に関する国と地方の協議資料))(平成 23 年 5 月 23 日)p.15.

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001d2yo-att/2r9852000001d31e.pdf>>

(2) 医療扶助

医療扶助をめぐるのは、制度を悪用した診療報酬詐欺事案⁹や、向精神薬を大量に入手させて転売する不正事案¹⁰が問題となっている。向精神薬大量入手事案に関連して、厚生労働省は、平成 22 年 1 月に精神科に通院した 42,197 人のレセプトサンプル調査を実施し、「同一月に複数の医療機関から向精神薬を処方されていた受給者」2,555 人のうち、不適切な受診が認められた受給者が 1,797 人(70.3%)に上ったと発表した¹¹。

(3) 不正受給

厚生労働省によれば、平成 22 年度の生活保護の不正受給は、全国で 25,355 件、128 億 7426 万円となっており、過去最高である。平成 21 年度と比較して、件数にして 5,629 件、金額にして 26 億 5955 万円増加している。その内訳は、稼働収入の無申告 11,026 件

⁸ 中央最低賃金審議会(厚生労働大臣の諮問機関)は、毎年「地域別最低賃金額改定の目安について」を答申するにあたって、生活保護と最低賃金の差額を、検討材料の 1 つとしている。平成 24 年度の検討時において、都道府県が定める最低賃金の時給(平成 23 年度引上げ後)が、その地域で支給される 1 か月の生活保護費の時給換算額より低かったのは、北海道(差額は 30 円。以下同じ)、青森(5 円)、宮城(19 円)、埼玉(12 円)、千葉(6 円)、東京(20 円)、神奈川(18 円)、京都(8 円)、大阪(15 円)、兵庫(10 円)、広島(12 円)の 11 都道府県であった。その後、各都道府県労働局に設置されている地方最低賃金審議会が、平成 24 年度の地域別最低賃金改定額の答申が出され、青森、埼玉、千葉、京都、兵庫の 5 府県で逆転が解消された。厚生労働省「生活保護と最低賃金(資料 No.2)」(平成 24 年度第 2 回目安に関する小委員会 資料)(平成 24 年 7 月 10 日)

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002f34h-att/2r9852000002f38l.pdf>>; 厚生労働省「平成 24 年度地域別最低賃金額改定の答申について」(平成 24 年 9 月 10 日)

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002iwp.html>>

⁹ 「病院理事長らを逮捕 診療報酬詐欺容疑認める 奈良県警」『日本経済新聞』2009.7.2; 「奈良の診療報酬詐欺 生活保護に病院“依存” 審査膨大 行政、防止に苦心」『日本経済新聞』2009.9.7.

¹⁰ 「生活保護悪用 薬ビジネス 無料入手させネット転売 向精神薬 容疑 2 人立件へ」『読売新聞』2010.4.20.

¹¹ 厚生労働省『向精神薬大量入手事案を受けた生活保護の緊急サンプル調査結果(二次調査)について』(平成 22 年 9 月 3 日)<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000orgt.html>>

(43.5%)、各種年金等の無申告 7,015 件 (27.7%) などである。¹²

不正受給の大部分は、収入等の無申告であるが、一方で、北海道滝川市で発覚した 2 億 4 千万円の通院移送費の架空請求事案のように、悪質な不正受給事例もあった¹³。

(4) 「貧困ビジネス」

生活保護受給者へのサービス提供により多額の利用料を徴収して利益を得る「貧困ビジネス(例：宿泊所に生活保護受給者を居住させ、利用料を徴収する)」が問題として報じられている¹⁴。

(5) 親族間扶養義務の厳格化問題

平成 24 年 5 月に、高額所得の芸能人の母親が生活保護を受給していた問題が大きく報道され、親族間の扶養義務の厳格化が問題となっている。

この問題に対し、小宮山洋子厚生労働大臣(当時)は、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会において、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立手続の積極的な活用を図るなどの扶養義務厳格化の方針を示した¹⁵。

一方、実務を担う地方自治体は人手不足のため、親族の資産調査や扶養をするように交渉することは困難、との指摘もある¹⁶。

II 国と地方自治体の施策

1 国の施策

近年の国の対策は、以下のように自立支援を軸としたものとなっている。

¹² 厚生労働省「2 不正受給の状況」(社会・援護局関係主管課長会議資料(社会・援護局保護課自立推進・指導監査室))(平成 24 年 3 月 1 日)p.74。

<<http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/tp0314-01.html>><http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/dl/tp0314-01_28.pdf>

¹³ 北海道滝川市で生活保護を受給していた夫婦が、タクシー会社と共謀し、平成 18 年 11 月から平成 19 年 11 月にかけて、札幌市内の病院への通院移送費 2 億 210 万円と生活扶助費 390 万円を詐取したとされる事件。会計検査院平成 19 年度決算検査報告「(207)生活保護費負担金の経理において、医療扶助に係る通院移送費の支給が適正に行われていなかったため、国庫負担金が過大に交付されているもの」

<<http://report.jbaudit.go.jp/org/h19/2007-h19-0301-0.htm>>;「荒廃する生活保護行政 機械的な給付抑制、病院通いに支障も」『週刊東洋経済』6150, 2008.6.28, pp.174-175; 生活保護問題対策全国会議「「不正受給」問題への見方と対策」『季刊公的扶助研究』211, 2008.12, pp.20-24。

¹⁴ 園田耕司「ルポ無料低額宿泊所 上」『世界』825 号, 2012.1, pp.285-295; 同「ルポ無料低額宿泊所 下」827 号, 2012.2, pp.284-291 など。

¹⁵ 第 180 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 平成 24 年 5 月 25 日 p.31。また、平成 24 年 7 月 5 日に国家戦略会議に提出された「生活支援戦略」(仮称)の中間まとめでは、「保護を必要とする人が受けられなくなることを留意しつつ、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」とされた。厚生労働省「参考資料 3「生活支援戦略」中間まとめ」(平成 24 年 第 6 回 国家戦略会議 参考資料)国家戦略室ウェブサイト <http://www.npu.go.jp/policy/policy04/archive05_12.html#haifu>

¹⁶ 「生活保護 扶養義務厳しく 親族の資産調査 人手不足の壁」『日本経済新聞』2012.5.31。また、生活保護問題対策全国会議や反貧困ネットワークは、声明を発表し、扶養義務の厳格化の動きに反対している。「扶養義務と生活保護制度の関係の正しい理解と冷静な議論のために」生活保護問題対策全国会議ウェブサイト <<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-36.html>>;「バッシングを利用した生活保護制度の改悪を許さない声明」反貧困ネットワークウェブサイト <<http://antipoverty-network.org/archives/1137>>;「扶養義務強化許さぬ」反貧困ネット 生活保護問題で声明『福祉新聞』2012.6.18。

(1) 自立支援プログラム

自立支援プログラムは、生活保護受給者の自立の助長に関し自立・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、平成 17 年度から実施されている。

この自立支援プログラムを大きく分けると、①就労等による経済的自立の支援、②健康を回復・維持し自分で健康・生活管理を行うことができるようにする日常生活自立の支援、③社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ることを目指す社会生活自立の支援に分類される。

(2) 学習支援の制度化

貧困の連鎖に対する対策として、生活保護世帯の子どもの教育支援が制度化されている。まず、「高等学校等就学費」が平成 17 年 4 月から制度化され、高等学校の入学料・授業料・通学費・教材代・PTA 会費などが生活保護費として支給されるようになった。また、平成 21 年 7 月には、「学習支援費」が創設された。これは、学習参考書や一般教養図書などの家庭内学習に必要な図書購入費や課外クラブ活動に要する費用に充てるものである。

「高等学校等就学費」及び「学習支援費」は、母子加算の復活の際に、その廃止が議論されたが、存続が決定された¹⁷。

(3) 第 2 のセーフティネット施策

失業者等が直ちに生活保護に至ることなく、いち早く再就職に結びつけられるよう、第 1 のセーフティネット（社会保険・労働保険）、最後のセーフティネット（生活保護）のものとして、第 2 のセーフティネット施策（総合支援資金貸付制度、住宅手当、求職者支援制度）¹⁸が、平成 21 年より整備されている。

2 地方自治体の施策

地方自治体では様々な対策が講じられているが、ここではその中で近年の代表的なものを取り上げる。

(1) 自立促進施策

北海道釧路市では、平成 17 年 5 月より、NPO 法人等と連携した「新しい公共」の考え方による取組を行っている。これは、就労が困難な生活保護受給者に対し、就業体験やボランティア等の社会参加活動等様々なプログラムを用意し、自立を支援するもので、プログラムには、作業所ボランティア（知的障がい者施設）、ヘルパーへの同行（介護事業所）、

¹⁷ 生活保護世帯のうち、18 歳以下の子どもを育てるひとり親世帯に支給される母子加算は、平成 17 年から段階的に減額され、平成 20 年度末で廃止された。その後、平成 21 年の衆議院議員総選挙において、民主党は母子加算の復活を主張した。民主党政権の成立以降、厚生労働省と財務省の協議により母子加算の復活が合意され、同年 10 月 23 日、政府は 12 月からの母子加算の復活を閣議決定した。「就学・学習支援費を廃止要求 財務省 母子加算復活の引き換え」『朝日新聞』2009.10.21；「母子加算：復活巡り協議 就学・学習支援は継続」『毎日新聞』2009.10.22 など。

¹⁸ 「総合支援資金貸付制度」とは、失業等により日常生活全般に困難を抱えている者に対して、求職活動中の生活費等の貸付を行う制度である。「住宅手当」とは、離職して住宅を失った者等に対して、原則 6 か月間（一定の条件の下で最大 9 か月）家賃を補助する制度である。「求職者支援制度」とは、雇用保険を受給できない求職者が職業訓練を受けて早期就職を目指すための制度で、収入・資産が一定以下の場合に、訓練期間中「職業訓練受講給付金」を支給する制度である。厚生労働省「第 2 のセーフティネット施策の総合的な実施」『貧困・格差、低所得者対策に関する資料』（「生活保護制度に関する国と地方の協議」資料）（平成 23 年 5 月 30 日）p.2. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001dmw0-att/2r9852000001do5o.pdf>>; 厚生労働省『「第二のセーフティネット支援ガイド」のリーフレットとパンフレット』 <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/taisaku2.html>>

公園管理ボランティア、インターンシップ（リサイクル事業所）などがある¹⁹。

（２） 貧困の連鎖に対する対策

埼玉県は、平成 22 年 10 月から、生活保護家庭で育つ約 650 人の中学 3 年生を対象に無料の学習教室を始めた。年間予算は約 1 億 1600 万円で、生活保護世帯の子どもの全日制高校進学率（平成 22 年春 68%）を 5 ポイント上げることが目標とした。参加者の高校進学率（平成 22 年度）は、97.5%となった。一方、生活保護受給家庭の子どもの高校中退率が全体の 2 倍以上となっていることから、平成 25 年度から高校 1 年生を対象とした学習教室を開く方針である。²⁰

同様の学習会は北海道釧路市、東京都江戸川区、大田区、杉並区、神奈川県横浜市、相模原市、千葉県八千代市、福岡県大牟田市などでも行われている。また、生活保護世帯への進学相談を、北海道、高知県、大阪府大阪市、広島県福山市が実施したり、熊本県は生活保護世帯から大学や専門学校に進む若者向けに生活費貸付を行ったりしている。²¹

（３） 不正受給対策

大阪市では、平成 21 年 11 月に不正な受給や請求への対策をサポートする「適正化推進チーム」を設置し、弁護士や医師、警察などの専門家らと連携して不正の実態調査を始めた²²。平成 24 年 4 月からは、全 24 区役所に不正受給対策に特化した職員（調査専任の係長 1 人と嘱託職員 1 人）を配置しており、嘱託職員には警察官 OB を充てている。²³

Ⅲ 改革の議論等

改革に向けた公的な議論の場としては、「社会保障審議会生活保護基準部会」が平成 23 年 4 月から、「生活保護制度に関する国と地方の協議」が平成 23 年 5 月から、「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」が平成 24 年 4 月から開かれており、①高齢者のための新たな生活保障制度、②就労自立促進、③給付水準の見直しなど、各種の論点について議論されている。

また、財務省の財政制度等審議会でも、生活保護制度について議論がされ、平成 25 年度予算編成に向けて、生活保護制度改革に焦点があてられた。

¹⁹ 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会「社会的な居場所に関する取組事例」『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書 別冊 社会的な居場所に関する取組事例』（平成 22 年 7 月）pp.1-9。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000g9dy-img/2r9852000000g9k0.pdf>>

²⁰ 「埼玉県 高校生に学習支援へ」『毎日新聞』2013.2.15; 「生活保護世帯 学習支援広がる 高校進学・就職後押し」『日本経済新聞』2012.1.30, 夕刊; 「県が無料で「学習教室」 埼玉・生活保護世帯の支援事業現場」『東京新聞』2012.1.12

²¹ 「生活保護世帯へ進学支援 「貧困の連鎖」防止 自治体動く」『朝日新聞』2010.10.11 など。

²² 「生活保護改革で専門チーム設置 不正受給対策も検討—大阪市」『厚生福祉』5678, 2009.10.23.

²³ 大阪市「平成 24 年度予算における重点的な取り組み」（生活保護の適正化 大阪市ウェブサイト）<<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086801.html>>; 「生活保護適正化へ職員配置」『厚生福祉』5854, 2011.10.25, p.18 など。福祉事務所に警察 OB を配置する地方自治体は 2010 年度末時点で 74、配置された警察 OB は 116 人である。厚生労働省は、平成 24 年 3 月の「社会・援護局関係主管課長会議」において、セーフティネット支援対策等事業費補助金を活用して、警察官 OB を福祉事務所に配置する事業の導入を促している。この動きに対しては、生活保護の抑制につながる、との懸念も示されている。厚生労働省「(3) 不正受給対策に関する予算事業の活用」（社会・援護局関係主管課長会議資料）（平成 24 年 3 月 1 日）p.73. <http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/dl/tp0314-01_16.pdf>; 「生活保護 不正受給防止へ 警察 OB 活用」『日本経済新聞』2012.4.19; 「福祉事務所に警察 OB 配置 撤回求め緊急集会」『福祉新聞』2012.4.16; 「生活保護 福祉事務所に「警官 OB」 不正対策 行き過ぎ懸念」『東京新聞』2012.4.5.

それぞれの議論の状況については、以下のとおりである。

1 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、生活保護基準の評価・検証を行う「生活保護基準部会」を設置することを平成 23 年 2 月 10 日の総会で決定した²⁴。これは、平成 16 年 12 月の社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書において、「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どうかを定期的に見極めるため、全国消費実態調査をもとに 5 年に 1 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²⁵。

前回の検証は平成 19 年 10 月に厚生労働省社会・援護局長の下に設置された「生活扶助基準に関する検討会」で行われた。平成 16 年の全国消費実態調査に基づき、生活扶助基準全体の水準や級地別基準など²⁶について、統計分析に基づく評価・検証を行った結果、生活扶助基準額は、年間収入階級第 1・十分位²⁷の生活扶助相当支出額を若干上回っていることがわかった。しかし、同年 11 月 30 日に報告書では、「これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」とされた。²⁸

今回、社会保障審議会に設置された生活保護基準部会では、平成 24 年 5 月 8 日の第 9 回会合において、生活扶助基準を比較検証する際の対象を、年間収入階級第 1・十分位の夫婦と子ども 1 人の一般世帯とする論点が提示され²⁹、平成 24 年 11 月 9 日の第 11 回会合において、第 1・十分位の消費実態を生活保護基準と比較する検討方針が示された³⁰。その後、平成 21 年全国消費実態調査の特別集計データ等を用いて、生活扶助基準と一般低所得者世帯第 1・十分位の消費実態との均衡が適切に図られているかどうかの検証が行われた。同部会は、平成 25 年 1 月 18 日、報告書を取りまとめた³¹。

²⁴ 「社会保障審議会、新たに「生活保護基準部会」を設置」『年金実務』1931, 2011.2.21, pp.40-41.

²⁵ 生活保護制度の在り方に関する専門委員会『生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書』（平成 16 年 12 月 15 日）<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8.html>>5 年に 1 度としたのは、全国消費実態調査の頻度による。

²⁶ 生活扶助基準額は、それぞれ全国の市町村を生活様式や物価の違いなどを考慮して 6 つに区分された「級地」ごとに地域差がつけられている。

²⁷ 収入の十分位階級とは、世帯を収入の低い方から高い方に並べてそれぞれの世帯数が等しくなるように十分分したもので、低い方のグループから第 1・十分位、第 2・十分位……第 10・十分位という。

²⁸ 検証の過程で、第 1・十分位を生活扶助基準の比較対象とすることは是非が議論された。最終的には「これを変更する理由は特段ないと考える。」とされた。また、消費水準は本人の過去の消費水準にも影響を受け、生活扶助基準の引下げは、受給者に大きな痛手をもたらすことから慎重であるべきと、委員全員が一致したとされている。厚生労働省『生活扶助基準に関する検討会報告書』（平成 19 年 11 月 30 日）

<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/s1130-10.html>>;厚生労働省『生活扶助基準に関する検討会（第 5 回）議事要旨』（平成 19 年 11 月 30 日）<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/txt/s1130-2.txt>>;「報告書の分析結果を十分吟味し判断は政治の場で一樋口美雄氏（生活扶助基準に関する検討会座長）に聞く一」『週刊社会保障』2461, 2007.12.17, pp.28-29.

²⁹ 厚生労働省『2012 年 5 月 8 日 第 9 回社会保障審議会生活保護基準部会 議事録』<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002cdt7.html>>;「生活扶助基準 検証対象は「第 1・十分位」社保審部会」『福祉新聞』2012.5.21.

³⁰ 厚生労働省『2012 年 11 月 9 日 第 11 回社会保障審議会生活保護基準部会 議事録』<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002q6yo.html>>

³¹ 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>>（厚生労働省「社会保障審議会生活保護基準部会報告書のとりまとめについて」（平成 25 年 1 月 21 日）

現行の基準額（第1類費（食費や被服費などの個人的経費に相当）、第2類費（水道光熱費や家具などの世帯共通経費に相当）等）と検証結果を完全に反映した場合の平均値を個々の世帯構成別にみると、現行の基準額に対する各要素の影響は表3のとおりであり、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組み合わせにより、各世帯への影響は様々であることが示された。

表3 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

	年齢	世帯人員	地域	合計
夫婦1人（18才未満）	△2.9%	△5.8%	0.1%	△8.5%
夫婦2人（18才未満）	△3.6%	△11.2%	0.2%	△14.2%
高齢単身	2.0%	2.7%	△0.2%	4.5%
高齢者夫婦	2.7%	△1.9%	0.7%	1.6%
若人単身（20～50代）	△3.9%	2.8%	△0.4%	△1.7%
母子1人の母子	△4.3%	△1.2%	0.3%	△5.2%

（注）△は平均消費実態が基準額より低いことを示す。

（出典）厚生労働省「社会保障審議会生活保護基準部会報告書の概要」（平成25年1月18日）

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi-att/2r9852000002t033.pdf>>

2 生活保護制度に関する国と地方の協議

平成23年には、地方自治体からの各種の改革提案に基づき、国と地方自治体がそれぞれ喫緊に取り組むべき具体的対策を協議するために、生活保護制度に関する国と地方の協議が開催された。同協議は、平成23年5月30日に第1回会合が開催され、引き続いて事務会合が同年6月13日から11月21日まで8回開かれた。同年12月12日の第2回会合で「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」が決定された。その内容は、表4のとおりである。³²

なお、明確な有期保護制度の導入³³、医療扶助の自己負担導入³⁴は、記載が見送られた。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi.html>>

³² 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について』（平成23年12月12日）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001xvq6.html>>これに対し、生活保護問題対策全国会議は、平成23年12月12日に声明を発表するとともに、平成24年2月14日に厚生労働大臣に要望書を提出し、働ける生活保護受給者が求職者支援制度の職業訓練を合理的な理由なく受講しない場合に生活保護の廃止を検討する方針を撤回するよう求めた。また、日本弁護士連合会は、平成24年2月17日に意見書を発表し、稼働能力活用要件の判断の在り方は、就労の場が保障されている状況か否かを重視すべきであり、求職者支援制度の問題点を踏まえ、同制度を利用しないことが直ちに稼働能力不活用と評価できるものではないことを指摘した。生活保護問題対策全国会議「生活保護制度に関する国と地方の協議会・中間とりまとめにあたっての声明」2011.12.12.<<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-15.html>>;生活保護問題対策全国会議「生活保護制度改革に関する要望書」2012.2.14.<<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-17.html>>;「「中間まとめ撤回を」生活保護問題会議が要望書」『福祉新聞』2012.2.27;日本弁護士連合会「「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」に対する意見書」2012.2.17.

<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2012/120217_6.html>

³³ これまで地方自治体は、期間を5年に「限定」した有期保護制度の導入を提案してきた。厚生労働省は、この中間とりまとめに記載された「期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援策」は、「有期保護制度」とは別のものであるとの認識を示している。新たなセーフティネット検討会（全国知事会・全国市長会）「新たなセーフティネットの提案 「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ」2006.10.<http://www.nga.gr.jp/news/20061025_02.pdf>;厚生労働省「生活保護制度に関する国と地方の協議（事務会合）第5回議事要旨」（平成23年8月10日）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001o080.html>>

³⁴ 厚生労働省は、「医療扶助の自己負担導入に関しては、この場でも積極的意見と慎重な意見と両方あるので、引き続きの検討課題としたい。」としている。厚生労働省 同上。

表4 「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」の主な内容

検討項目	中間とりまとめの内容
【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との関係整理について	1. 自立・就労支援の強化 (1) 期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援策 (2) ハローワークが主体となった就労支援機能の強化 (3) 福祉事務所等におけるトランポリン機能(就労に結びつく技能習得訓練、個別求人開拓等)を強化する取組の実施 (4) 福祉事務所とハローワーク等関係機関との連携強化 (5) 社会的自立に向けた取組の強化 (6) 自立、就労に向けたインセンティブの強化 (7) 子どもの貧困連鎖解消に向けた取組 2. 求職者支援制度と生活保護制度との関係整理 第2のセーフティネット施策の強化に関する検討が必要
【2】医療扶助や住宅扶助等の適正化	1. 医療扶助の適正化 電子レセプトの活用、後発薬の使用促進を図るため、本人や医療関係者等への更なる働きかけを行うこと、など 2. 住宅扶助の適正化
【3】生活保護費の適正支給の確保	1. 効果的かつ効率的な収入資産調査 金融機関に対する資産調査の本店一括照会 2. 不正受給に対する取組の徹底 3. 漏給防止の徹底等
【4】実施機関の事務負担軽減	ケースワーカーの確保や負担軽減
【5】その他	生活保護費の全額国庫負担についての意見が地方自治体側から出されたが、中長期的な課題とされた。

(出典) 以下の資料をもとに筆者作成。

・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について」(平成23年12月12日)
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001xvq6.html>>

「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」を受け、厚生労働省は、以下の施策を実施または検討している。

【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との関係整理について」に関し、平成24年度の予算措置として、日常・社会生活及び就労を総合的かつ段階的に支援する「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」を新たに開始した³⁵。

【2】医療扶助や住宅扶助等の適正化」に関し、福祉事務所に「医療扶助相談・指導員」を配置し、生活保護受給者に後発医薬品を一旦服用することを促し、服用終了時に再度、服用を踏まえた本人の意向を確認する取組を行っている³⁶。また、住宅扶助を地方自治体が受給者に代わって直接住宅提供者に支払う現物給付方式を、「生活支援戦略」(仮称)(次項参照)に盛り込むことを検討している、との報道があった³⁷。

【3】生活保護費の適正支給の確保」に関し、金融機関に対する資産調査の本店一括照会について、厚生労働省と全国銀行協会との間で平成24年5月30日合意がなされた。全

³⁵ 「セーフティネット支援対策等事業の実施について(平成24年4月5日社援発0405第3号厚生労働省社会・援護局長通知)」;厚生労働省「2生活保護受給者の自立支援など貧困・格差対策の強化」『平成24年度予算案の主要事項』pp.84-85;厚生労働省『社会・援護局関係主管課長会議資料』(平成24年3月1日)p.18.
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/dl/tp0314-01_05.pdf>

³⁶ 「生活保護の医療扶助における後発医薬品に関する取扱いについて(平成24年4月13日社援保発0413第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)」;厚生労働省「2生活保護受給者の自立支援など貧困・格差対策の強化」『平成24年度予算案の主要事項』pp.84-85.

³⁷ 「生活保護 家賃 自治体が納付 不正受給防止 住居安定図る」『読売新聞』2012.8.17.

国信用金庫協会、全国信用組合中央協会とも協議が行われ、12月から一括照会は開始された。³⁸

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

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するため、平成24年4月12日、社会保障審議会の下に「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、同年4月26日に第1回の会合を開いた³⁹。同特別部会では、国家戦略会議での7か年（平成25～31年度）の「生活支援戦略」（仮称）の中間まとめの検討状況を参考にしつつ議論を行い⁴⁰、平成25年1月25日に報告書を取りまとめた⁴¹。

報告書の柱は2つあり、1つは生活困窮者支援体系の確立（生活保護に陥らないためのセーフティネットの強化）、もう1つは、生活保護制度の見直しである。内容の概要は、表5のとおりである。

表5 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の内容

生活困窮者支援体系の確立	新たな相談支援の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・外部のサービス機関、社会資源を活用し、新たな相談支援を行う。 ・地方自治体からの委託を受け、社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等の民間団体も事業を実施できるよう必要な法整備を行う。
	就労準備のための支援の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体を実施主体として、就労準備支援事業を行う。 ・支援の実施期間は、6か月から1年で検討。
	中間的就労の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法人、NPO、社会的企業の自主事業 ・直ちに一般就労を求めることが難しい者に対し、就労体験や、一般就労に向けた支援付き訓練の場を提供。
	ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ワンストップ型の支援体制をハローワーク・地方自治体間で全国的に整備 ・常設のワンストップ窓口の設置 ・ハローワークから福祉事務所への定期的な巡回相談によるワンストップ支援体制の整備 ・予約相談制の導入等その他の連携体制の構築
	家計再建に向けた支援の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体を事業主体とする。 ・公的給付の利用支援や家族・親族からの支援調整など、家計収入増加のための支援 ・家計表の作成等による支出の適正化の指導 ・一時的に資金が不足するような場合には貸付をあっせん

³⁸ 「金融機関本店等に対する一括照会の実施について(平成24年9月14日社援保発0914第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)」；厚生労働省『生活保護法第29条に基づく調査の金融機関本店等への一括照会の実施について』(平成24年5月31日) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002bwu1.html>>

³⁹ 厚生労働省『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の設置・開催について』(平成24年4月23日) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000028ve6.html>>;厚生労働省「資料3-5 生活支援戦略(仮称)の策定に向けた検討状況」『第24回社会保障審議会 資料』(平成24年4月25日) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000297nt.html>>

⁴⁰ 厚生労働省「資料5 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会について」『第1回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料』(平成24年4月26日)

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea.html>>;厚生労働省 前掲注(15);厚生労働省「資料1 「生活支援戦略」に関する主な論点(案)」(生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会第8回資料)(平成24年9月28日) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002kvtw-att/2r9852000002kvvd.pdf>>

⁴¹ 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>>

	居住の確保	・地方自治体を実施主体とし、住宅手当を新たな相談支援事業における相談支援や就労支援等と併せて給付金を支給する仕組みとする
	子ども・若者の貧困の防止	・地方自治体を実施するほか、社会福祉法人やNPO等に委託することができるようにする ・若者向けの相談支援 ・子どもの学習支援など
生活保護制度の見直し	切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化	・例えば6月間を目途とした集中的な就労支援 ・「就労収入積立制度(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)」の導入
	健康・生活面等に着目した支援	・受給者の健康管理の支援 福祉事務所に、健康診断結果をもとに保健指導等を行う職員を増配置など ・家計管理の支援 受給者の状況に応じてレシート又は領収書の保存や家計簿の作成など ・居住支援に係る取組 住宅扶助の目的外使用防止の観点から、代理納付(生活保護受給者が民間賃貸住宅等を借り、その家賃を地方自治体が家主に直接支払うもの)の推進
	不正・不適正受給対策の強化等	(不正受給対策の強化) ・地方自治体の調査指導権限の強化 ・不正受給に係る返還金と保護費との調整 ・第三者求償権の創設 ^(注) ・不正受給に対する罰則の引上げ (適正支給の確保) ・住宅扶助の代理納付の推進(再掲) ・扶養義務の適切な履行の確保
	医療扶助の適正化	・後発医薬品の利用促進 ・医療費の一部負担については、行うべきではない。 (生活保護受給者に対する取組) ・健康管理の支援(再掲) (医療機関に対する取組) ・指定医療機関に対する指導権限の強化
	地方自治体の体制整備等	生活保護費の全額国庫負担について検討する必要があるとの意見があった

(注) 交通事故を原因として生活保護受給者が医療機関を受診する場合、福祉事務所が受給者本人に代わり、損害賠償請求する制度。

(出典) 以下の資料をもとに筆者作成。

- ・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>>

4 財政制度等審議会

財政制度等審議会は、平成25年1月21日に「平成25年度予算編成に向けた考え方」を公表した。生活保護制度について、以下の論点が示されている。⁴²

生活扶助について、①生活扶助基準のあり方は、一般低所得者との均衡を図るべきものであり、比較対象となる「一般低所得者」を、従来の「収入分位が第1・十分位」ではなく、より低位の収入分位を用いることを検討するべき、②生活扶助基準の改定方式(水準均衡方式)は、5年に1度の検証・見直しを客観的かつ透明性のある方法とし、結果を踏まえ

⁴² 財務省財政制度等審議会「平成25年度予算編成に向けた考え方」(平成25年1月21日) pp.25-29.
<http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia250121/index.htm>

た水準の適正化を実施すべき⁴³、③総合的に生活保護受給者の就労促進に取り組んでいくことが重要である一方、正当な理由なく就労しない場合には、一定期間保護費を減額するなど、厳格に対処すべき⁴⁴、とされている。

医療扶助について、①後発医薬品利用の原則化、一時自己負担の導入が必要、②医療扶助における交通費の支給は、タクシー利用の支給実態について地方自治体ごとにばらつきが認められ、改善を図るべき、とされている。

住宅扶助について、①いわゆる「貧困ビジネス」に対する実効ある規制の実施を図るべき、②家賃の消費者物価指数が下落傾向である一方、住宅扶助基準は引上げまたは据え置かれており、その連動性を高めるべき、とされている。

各種の加算・扶助について、冬季加算が全国対象となっていることの妥当性、期末一時扶助、母子加算の必要性の検討が必要とされている。

おわりに

平成 24 年 8 月 10 日に、民主党、自由民主党、公明党 3 党の合意により修正された一連の社会保障・税一体改革関連法が成立した。民主、自民、公明 3 党の合意により法案が提出された「社会保障制度改革推進法」（平成 24 年法律第 64 号）では、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組むことが、附則に示されている⁴⁵。

その後、平成 24 年 11 月 17 日、内閣府行政刷新会議の「新仕分け」において、生活保護について議論され⁴⁶、また、政権交代後の平成 25 年度の予算編成過程において、生活扶助基準を平成 25 年度から 3 年で減額していく方針が示されるなどの動きがあり⁴⁷、生活保護制度の見直しについては、引き続きその動向を注視する必要がある。

⁴³ 財政制度等審議会財政制度分科会「財政について聴く会」（平成 24 年 10 月 22 日）では、①平成 19 年の検証において、一般低所得者の消費水準に比べて高めであるとした結果が出たにもかかわらず、生活扶助基準が据え置かれている、②民間最終消費支出に代わり、例えば年金給付水準の改定率、賃金水準、物価水準等を参考にして毎年度の比較検証を行うことも一案、などとされている。財務省「資料 1 社会保障予算（生活保護、年金等）」（「財政について聴く会」（平成 24 年 10 月 22 日開催）資料）

<http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241022/01.pdf>

⁴⁴ 財政制度等審議会財政制度分科会「財政について聴く会」（平成 24 年 10 月 22 日）では、「適切な」職業への就労を拒否した場合は、ペナルティーとして 3 か月間、通常給付の 30%が減額されるドイツの例などが紹介されている。財務省 前掲注（43）。

⁴⁵ 一体改革関連法のうち、「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」（平成 24 年法律第 62 号）では、低所得の年金受給者向けの給付である「福祉的な給付措置」が規定されている。生活保護受給世帯（1,361,149 世帯）のうち、年金受給世帯（537,311 世帯、国民年金（旧法・新法）及び厚生・共済年金受給世帯数）は 39%を占めているため、生活保護制度への影響が考えられる。厚生労働省「平成 22 年被保護者全国一斉調査（基礎調査）」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001087771&requestSender=search> また、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）では、低所得者に配慮した施策として「給付付き税額控除」の導入が様々な角度から総合的に検討されるとともに、その実現までの間の暫定的及び臨時的な措置として「簡素な給付措置」が実施されると規定されている。

⁴⁶ 内閣府行政刷新会議「行政刷新会議「新仕分け」第 2 日目（平成 24 年 11 月 17 日）」

<<http://www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/1117index.html>>

⁴⁷ 生活扶助基準の適正化に伴う財政効果は 3 年間で 670 億円とされている。財務省「平成 25 年度社会保障関係予算のポイント」（平成 25 年 1 月）

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-5.pdf>