

## 生活保護費負担金の負担率引き下げに対する意見

生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき国民に健康で文化的な最低限度の生活を全国一律に保障する重要な役割を担っており、社会保障の根幹をなす制度である。そもそも、このような国民生活の基盤を支える基礎的な行政サービスは、その財政責任のすべてを国が負い、経費の全額を負担すべきものである。

しかしながら、国においては、三位一体の改革の一環として生活保護費負担金の負担率引き下げを検討している。このような負担率の引き下げが、保護費の執行の適正化に寄与するものでないことは過去の事例からも明白なことから、単なる国の責任放棄であり、国の歳出削減を地方にしわ寄せするものと言わざるを得ない。

指定都市をはじめ地方は、これまでも職員の増員による相談体制の強化など、制度運用について最大限の努力を行ってきたところである。しかしながら、雇用状況の悪化や経済的に自立困難な高齢者世帯等の増加などにより、生活保護費の増加傾向は、年々著しくなっている。これは、制度運用上の問題ではなく、生活保護制度が制度創設後50年を経過し、制度疲労を起していることによるものである。

こうしたことから、生活保護行政の中核を担う指定都市としては、生活保護費の抑制を図るためには、負担率の引き下げを行うのではなく、被保護者の自立支援の強化をはじめ、各種扶助の見直しや実施機関の調査権限の拡大など、生活保護制度を時代に即したものに改善することを提案する。

指定都市市長会は、**国の負担率の引き下げに、断固として反対し、仮に引き下げが強行されるようなことがあれば、事務の返上も辞さない**ことを表明する。

平成16年7月28日

指定都市市長会

会 長 松 原 武 久

## 制度の課題と制度見直し等の提案

生活保護行政の中核を担う指定都市は、生活保護制度を時代に即したものに改善するため、次のように「制度の見直し」と「運用の適正化」について提案する。

### 1 制度の見直しについて

制度上の課題	制度見直し案
<p>○「自立の助長」としての機能が不十分</p> <p>○医療扶助費の増加</p> <p>○高齢者世帯の増加</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者世帯での自立は経済的に困難</li> <li>・生活扶助基準額より低い老齢基礎年金</li> </ul> <p>○稼働能力を有する者のいる世帯の増加</p> <p>○受給期間の長期化</p> <p>○生活扶助基準が社会状況の変化や地域の実態にあっていない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・加算のあり方、級地基準</li> </ul> <p>○実施機関の調査の限界</p>	<p>○自立支援機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被保護世帯を対象としたトライアル雇用制度、職業訓練校の生活保護受給者枠の創設</li> <li>・就労支援員の標準配置</li> <li>・就労支援プログラムの策定による具体的支援の実施</li> </ul> <p>○外来医療費に対する一部負担の導入</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被保護者の過剰受診の抑制や医療機関の過剰給付の抑制(自己負担相当額として生活扶助に定額を算入)</li> </ul> <p>○年金支給額と保護基準額との間に整合性を持たせる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国民年金の老齢基礎年金の支給額をベースに決定(その他の扶助の支給状況も勘案のうえ)</li> </ul> <p>○高齢者に対するケースワーク内容の軽減</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済的給付を中心とした支援とし、個々のニーズには通常の高齢者施策で対応</li> <li>・稼働能力を有する者のいる世帯に対する自立支援の強化に充てる</li> </ul> <p>○雇用保険の「求職者給付(基本手当)」制度と整合性を持たせる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用保険の「求職者給付(基本手当)」をベースに決定</li> <li>・離職理由等により保護適用期間を数段階に設定し、自立に対する意欲を喚起</li> </ul> <p>○生活保護の適用期間に期限を設定する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・例えば適用期間を6ヶ月として更新</li> </ul> <p>○加算について社会状況を加味したものに見直すとともに、地域の実態にあった級地基準を設定する</p> <p>○調査権限の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・調査対象機関に対し調査協力を義務付け</li> </ul>

### 2 運用の適正化について

運用上の課題	運用適正化案
<p>○扶養義務調査のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・扶養意識が大きく変化する中で、調査が形骸化している</li> <li>・離婚が増加しているが、扶養義務が履行されない事例も増加している</li> </ul> <p>○年金担保貸付のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・年金担保貸付を繰り返す者に、生活保護を適用するのは不公平である</li> </ul>	<p>○扶養義務調査の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・扶養義務調査の強化</li> <li>・扶養義務履行の強化</li> </ul> <p>○年金担保貸付制度の廃止</p>

# 生活保護制度の現状・課題及び指定都市の提案

## 1 指定都市における生活保護の現状

### ① 被保護者の推移

指定都市における被保護世帯数は、平成4年度以降増加傾向にあり、特に平成10年度からは急増し、平成14年度には241,110世帯となっている。

また、保護人員は、平成4年度以降ほぼ横ばいであったが、平成8年度以降増加傾向をたどり、平成14年度には320,906人となっている。保護率は、平成4年度以降ほぼ横ばいであったが、平成10年度以降上昇しており、平成14年度は16.7%となっている。

なお、全国に占める指定都市の割合は保護世帯数・保護人員ともに増加傾向にあり、平成14年度では4分の1以上の割合を占めている。

(単位:世帯、人、%)

区分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
保護世帯数	148,084 ( 25.3)	166,573 ( 26.4)	241,110 ( 27.7)	162.8
保護人員	216,339 ( 24.1)	226,614 ( 25.0)	320,906 ( 25.8)	148.3
保護率	11.8	12.0	16.7	

※ ( )は全国に占める指定都市の割合を示す。

### 【参考】全国の状況

(単位:世帯、人、%)

区分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
保護世帯数	585,972	631,488	869,637	148.4
保護人員	898,499	905,589	1,242,723	138.3
保護率	7.2	7.2	9.8	

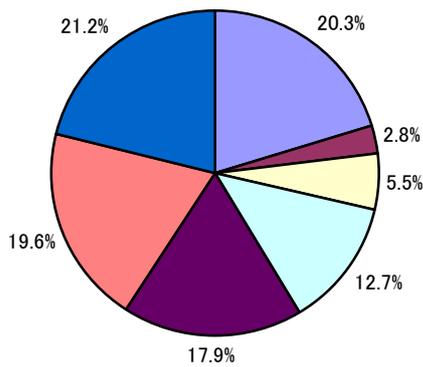
### ② 年齢階層別被保護人員の推移

被保護人員の推移を年齢階層別で見ると、60歳以上の高齢者の伸びが最も大きくなっており、平成14年度においては、その構成比は全体の5割程度を占めている。一方で、20代・30代の伸びも大きくなっており、景気低迷の影響が保護人員の増加に現れている。

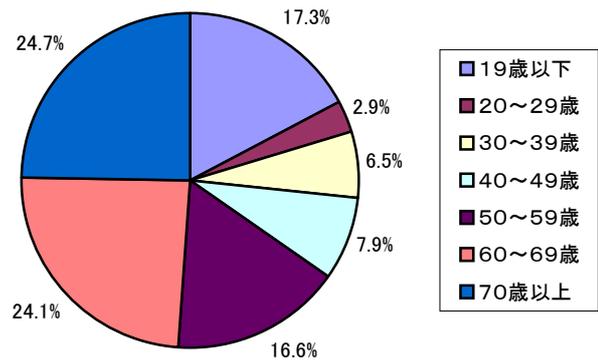
(単位:人)

区分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
19歳以下	43,918	39,034	55,596	126.6
20～29歳	6,034	6,682	9,279	153.8
30～39歳	11,954	11,977	20,950	175.3
40～49歳	27,499	24,601	25,199	91.6
50～59歳	38,674	38,469	53,224	137.6
60～69歳	42,396	52,197	77,504	182.8
70歳以上	45,864	53,654	79,154	172.6
計	216,339	226,614	320,906	148.3

平成4年度



平成14年度

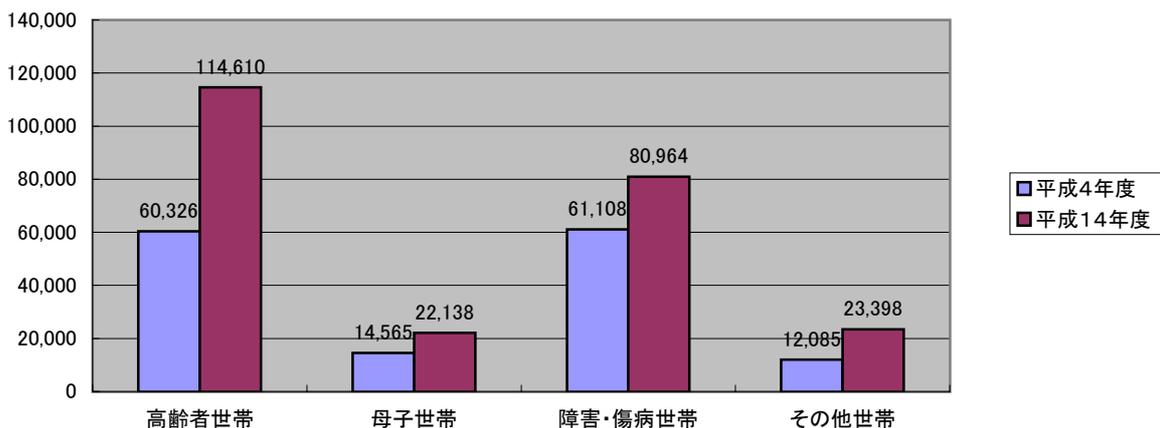


### ③ 世帯類型別被保護世帯の推移

被保護世帯の推移を類型別で見ると、その他世帯の伸びが最も大きくなっている。この階層は就労阻害要因がなく、景気低迷による若年層の失業率の上昇などが大きな影響を及ぼしている。次に、高齢者世帯の伸びが大きく、高齢化や核家族化の進展が影響を及ぼしており、障害・傷病世帯を大きく上回っている。

(単位: 世帯)

区分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
高齢者世帯	60,326	75,418	114,610	190.0
母子世帯	14,565	14,188	22,138	152.0
障害・傷病世帯	61,108	65,248	80,964	132.5
その他世帯	12,085	11,719	23,398	193.6
計	148,084	166,573	241,110	162.8



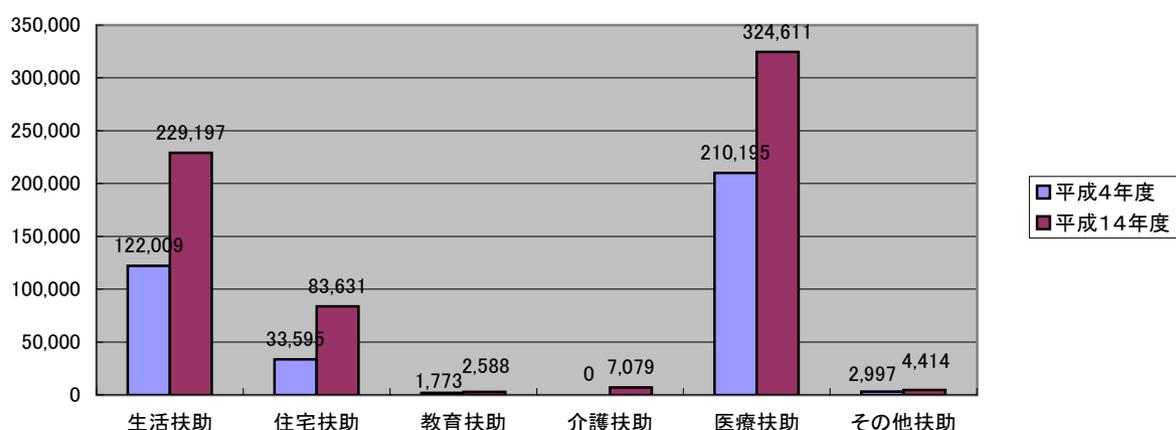
### ④ 扶助別保護費の推移

各扶助の給付状況を見ると、医療扶助、生活扶助、住宅扶助、介護扶助の順に多くなっている。これを構成比で見ると、医療扶助が全体の約5割を占めている。伸び率では、住宅扶助が最も大きくなっている。また、全国に占める指定都市の保護費の割合は年々増大しており、平成14年度においては約3割を占めている。

(単位:百万円、%)

区 分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
生活扶助	122,009	151,050	229,197	187.9
住宅扶助	33,595	47,158	83,631	248.9
教育扶助	1,773	1,717	2,588	146.0
介護扶助			7,079	皆 増
医療扶助	210,195	255,268	324,611	154.4
その他扶助	2,997	3,631	4,414	147.3
計	370,569 ( 27.9)	458,824 ( 28.0)	651,520 ( 28.9)	175.8
【参考】全国ベース	1,329,790	1,637,579	2,252,320	169.4

※ ( )は全国に占める指定都市の割合を示す。

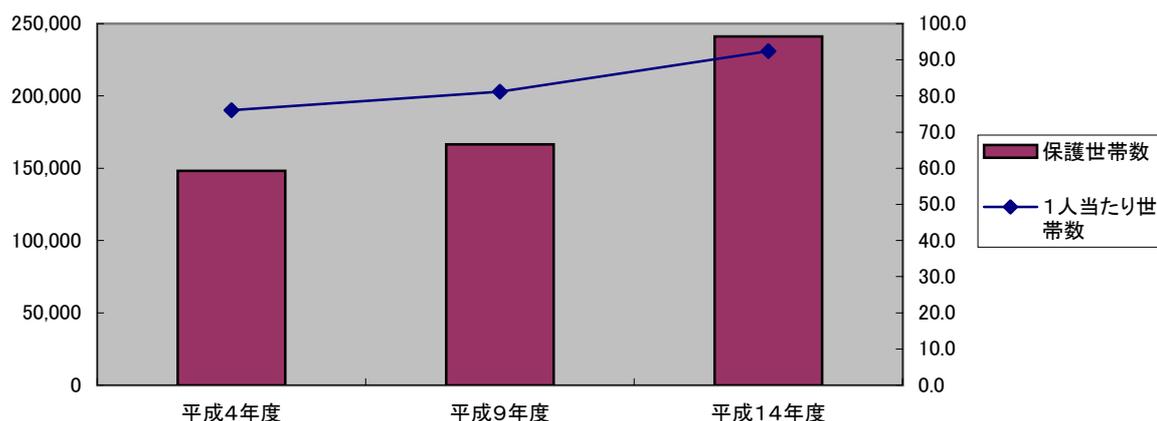


### ⑤ ケースワーカー配置の推移

指定都市においては、生活保護世帯数の増加に対応してケースワーカーを増員しているが、一人当たりの受け持ちケース数は年々増加しており、平成14年度においては92.4世帯/人となり、社会福祉法で定める標準数を超過している。

(単位:世帯、人、世帯/人)

区 分	平成4年度	平成9年度	平成14年度	14年度/4年度
保護世帯数	148,084	166,573	241,110	162.8
ケースワーカー (1人当たり世帯数)	1,945 ( 76.1)	2,052 ( 81.2)	2,609 ( 92.4)	134.1



## 2 国庫負担率の変更による影響

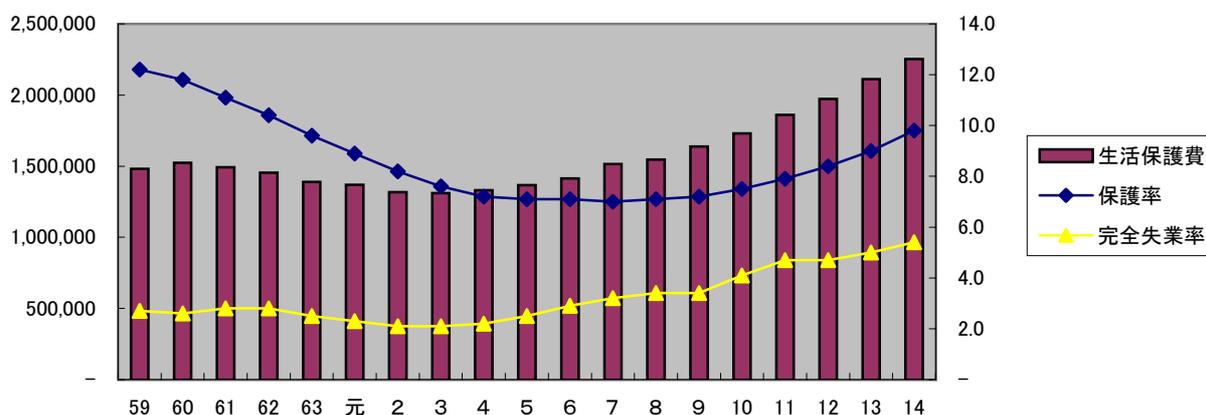
### ① 過去における引き下げ・引き上げによる影響の有無

国においては、「補助率の引き下げは、給付の適正化を通じ、効率的な社会保障給付を目指す上で有効な手段の1つである」といった議論があるが、過去における国庫負担率の変更による影響を検証しても、昭和60年度及び平成元年度における生活保護費及び保護率に顕著な影響は見られない。

【全国ベース】

(単位:百万円、%、‰)

区分	昭和59年度	昭和60年度	昭和61年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度
負担率	8/10	7/10	→	→	→	7.5/10
生活保護費 (対前年比)	1,481,771 ( 104.4)	1,523,281 ( 102.8)	1,491,873 ( 97.9)	1,454,035 ( 97.5)	1,389,736 ( 95.6)	1,368,693 ( 98.5)
保護率	12.2	11.8	11.1	10.4	9.6	8.9
完全失業率	2.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.3



### ② 引き下げによる影響額(平成16年度予算ベース)

昨年検討された3/4から2/3への負担率の引き下げの影響額は、指定都市全体で62,345百万円となり、全国ベースの概ね1/3を占める。

(単位:百万円)

区分	現行(3/4)	検討(2/3)	差引影響額
指定都市合計額	561,102	498,757	62,345
全国ベース	1,738,445	1,545,284	193,161

## 3 地方交付税上の措置状況(平成15年度)

平成15年度の保護費にかかる一般財源決算額は指定都市全体で185,859百万円となっている。一方、保護費に係る基準財政需要額への算入状況を見ると、127,418百万円となっている。

この結果、指定都市全体では58,441百万円、率にすると3割を越す措置不足となっている。

(単位:百万円、%)

区分	金額
一般財源決算額	185,859
基準財政需要額	127,418
差引措置不足額	58,441
措置率	68.6

#### 4 指定都市の取り組み(地方の努力)

生活保護費の負担が地方財政の圧迫要因となっている。このため、指定都市は生活保護費の適正化に向けてこれまでも最大限の努力を行ってきたところである。

##### 【具体例】

- 職員の増員による相談体制等の強化  
 人員削減を行う中において、ケースワーカー、就労支援専門職員などの職員を増員・設置するなどして、相談体制等の充実を図っている。
- ホームレス対策の推進  
 自立支援事業や緊急一時保護事業の実施やホームレス巡回相談員の配置により、ホームレスに対する適切な保護の実施及び自立支援を図っている。
- 医療扶助抑制のためレセプト点検の強化  
 点検職員の増強のほか、レセプトデータベース化など医療扶助の適切な実施に向けた取り組みを行っている。

#### 5 制度の課題と制度見直し等の提案

現在の保護動向等を踏まえ、現行の生活保護制度の抜本的見直しを行うことで、負担率の引き下げを行うことなく、生活保護費の抑制は可能となる。

生活保護行政の中核を担う指定都市としては、安易に責任を放棄することなく、生活保護制度を時代に即したものに改善するため、次のように「制度の見直し」と「運用の適正化」について提案する。

##### ① 制度の見直し案

制度上の課題	制度見直し案
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「自立の助長」としての機能が不十分</li> <li>○ 医療扶助費の増加</li> <li>○ 高齢者世帯の増加               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者世帯での自立は経済的に困難</li> <li>・ 生活扶助基準額より低い老齢基礎年金</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自立支援機能の強化               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被保護世帯を対象としたトライアル雇用制度、職業訓練校の生活保護受給者枠の創設</li> <li>・ 就労支援員の標準配置</li> <li>・ 就労支援プログラムの策定による具体的支援の実施</li> </ul> </li> <li>○ 外来医療費に対する一部負担の導入               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被保護者の過剰受診の抑制や医療機関の過剰給付の抑制（自己負担相当額として生活扶助に定額を算入）</li> </ul> </li> <li>○ 年金支給額と保護基準額との間に整合性を持たせる               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国民年金の老齢基礎年金の支給額をベースに決定（その他の扶助の支給状況も勘案のうえ）</li> </ul> </li> </ul>

制度上の課題	制度見直し案
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 稼働能力を有する者のいる世帯の増加</li> <li>○ 受給期間の長期化</li> <li>○ 生活扶助基準が社会状況の変化や地域の実態にあっていない <ul style="list-style-type: none"> <li>・加算のあり方、級地基準</li> </ul> </li> <li>○ 実施機関の調査の限界</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 高齢者に対するケースワーク内容の軽減 <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済的給付を中心とした支援とし、個々のニーズには通常の高齢者施策で対応</li> <li>・稼働能力を有する者のいる世帯に対する自立支援の強化に充てる</li> </ul> </li> <li>○ 雇用保険の「求職者給付(基本手当)」制度と整合性を持たせる <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用保険の「求職者給付(基本手当)」をベースに決定</li> <li>・離職理由等により保護適用期間を数段階に設定し、自立に対する意欲を喚起</li> </ul> </li> <li>○ 生活保護の適用期間に期限を設定する <ul style="list-style-type: none"> <li>・例えば適用期間を6ヶ月として更新</li> </ul> </li> <li>○ 加算について社会状況を加味したものに見直すとともに、地域の実態にあった級地基準を設定する</li> <li>○ 調査権限の拡充 <ul style="list-style-type: none"> <li>・調査対象機関に対し調査協力を義務付け</li> </ul> </li> </ul>

## ② 運用の適正化案

運用上の課題	運用適正化案
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 扶養義務調査のあり方 <ul style="list-style-type: none"> <li>・扶養意識が大きく変化する中で、調査が形骸化している</li> <li>・離婚が増加しているが、扶養義務が履行されない事例も増加している</li> </ul> </li> <li>○ 年金担保貸付のあり方 <ul style="list-style-type: none"> <li>・年金担保貸付を繰り返す者に、生活保護を適用するのは不公平である</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 扶養義務調査の見直し <ul style="list-style-type: none"> <li>・扶養義務調査の強化</li> <li>・扶養義務履行の強化</li> </ul> </li> <li>○ 年金担保貸付制度の廃止</li> </ul>